

LA ADMINISTRACION ESPAÑOLA ANTE LA UNION EUROPEA

Por ALFONSO DASTIS (1)

SUMARIO

I. LAS ESTRUCTURAS DE COORDINACIÓN: A) *En el ámbito externo.* B) *En el ámbito interno.*—II. LOS PROCESOS DE COORDINACIÓN: A) *Fase ascendente.* B) *Fase descendente.*—CONCLUSIÓN.

1. La adhesión de un Estado a la Unión Europea no tiene por qué suponer un cambio sustancial en la organización de su Administración. Como es bien sabido, en el marco de la Unión rige el principio de autonomía institucional y procesal de los Estados miembros, que se manifiesta en una plena libertad para que éstos organicen los procedimientos y órganos internos mediante los cuales participan en la formación y aplicación del Derecho de la Unión.

No obstante, habida cuenta del cada vez mayor impacto del Derecho de la Unión en todos los ámbitos de la vida de los Estados miembros y la consiguiente implicación de todos los niveles de la Administración de cada uno de ellos, se hace preciso, en todo caso, asegurar una coordinación de todas las instancias administrativas que dentro de cada Estado contribuyen a manifestar su voluntad en el ámbito de la Unión, a fin de evitar tomas de posición no concordantes que puedan, cuando menos, dañar la imagen de ese Estado, y cuando más, provocar infracciones por su parte del Derecho de la Unión.

2. El caso de España no se aparta sustancialmente de la experiencia vivida por los socios que ingresaron antes. El impacto de la adhesión en la Administración española se ha traducido básicamente en la creación, a fin de garantizar una formación y manifestación coherentes de la posición española en y ante las instituciones de la

(1) Consejero de Embajada. Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas. Las opiniones expresadas son puramente personales y en nada comprometen a la Secretaría de Estado.

Unión, de estructuras de coordinación tanto en el ámbito externo, con la creación y especial configuración en Bruselas de un órgano de la Administración del Estado en el exterior encargado de las relaciones con las instituciones de la Unión, como en su vertiente interna, mediante la puesta en pie de órganos de coordinación de la Administración española en el interior, tanto estatal como autonómica.

En las líneas que siguen se describen estas estructuras (I), así como los procesos (II), mediante los que trata de hacer efectiva esa coordinación. Ha de señalarse, sin embargo, que la exposición se limita básicamente al área del Consejo de la Unión, que es la institución en que se centra la participación de las administraciones nacionales. Por otro lado, si bien se presta especial atención al procedimiento comunitario, se ha tratado también de hacer referencia a la política exterior y de seguridad común y a la cooperación en Justicia y asuntos de Interior; de ahí que se emplee a lo largo del texto el término «Unión» con el fin de englobar el conjunto de los tres «pilares».

I. LAS ESTRUCTURAS DE COORDINACION

A) *En el ámbito externo*

3. Las necesidades de una acción coordinada de la Administración en la esfera externa han motivado la creación de un órgano permanente de la Administración exterior del Estado en Bruselas, la Representación Permanente de España ante las Comunidades Europeas (en adelante, REPER), por Real Decreto 260/1986, de 17 de enero (2). Dicho órgano, que sustituye a la anterior misión permanente, es semejante, en principio, a otros órganos permanentes de la Administración española en el exterior, en especial aquellos involucrados en la diplomacia multilateral, en el sentido de que tiene una doble naturaleza, es a la vez órgano periférico de la Administración del Estado y componente de los órganos de la organización ante la que se constituye. No obstante, la REPER se caracteriza por una serie de rasgos que la distinguen del resto de misiones permanentes españolas.

4. En primer lugar, cuantitativamente, tiene un tamaño mucho mayor que el de cualquier otra misión permanente ante organización internacional alguna. En la actualidad, son cincuenta y una las personas con rango diplomático encargadas del seguimiento de los varios órganos de la Unión. Su actividad se centra en especial en la asistencia como delegación española a los múltiples comités y grupos de trabajo que funcionan en el seno del Consejo (unos 250, según el recuento más reciente con motivo de la presidencia española durante el segundo semestre de 1995). En efecto, como señala E. González (3), los representantes nacionales en los grupos de trabajo son generalmente miembros de la representación permanente, pues sólo la residencia

(2) BOE de 13 de febrero.

(3) *Manual del negociador en la Comunidad Europea*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1992.

en Bruselas permite el seguimiento regular de tales grupos y especialmente el mantenimiento de los numerosos contactos informales que se han de llevar necesariamente a cabo entre reuniones. Este imponente número de consejeros está dirigido por un embajador representante permanente y un representante permanente adjunto, que se reparten las labores en el Comité de Representantes Permanentes (en adelante, CO-REPER), auténtica clave de bóveda del sistema de trabajo del Consejo de la Unión.

5. En segundo lugar, el régimen de nombramiento del personal de la representación permanente reviste ciertas particularidades respecto del procedimiento ordinario que se emplea para los nombramientos en el resto de la administración exterior. Así, no sólo el embajador representante permanente, sino también el adjunto, son nombrados por el Gobierno, ambos a propuesta del Ministerio de Asuntos Exteriores, si bien en el caso del segundo previa audiencia de la Comisión Interministerial para Asuntos Económicos relacionados con las Comunidades Europeas (en adelante, CIAC). El resto del personal con rango diplomático es nombrado por el ministro de Asuntos Exteriores a propuesta de los departamentos interesados, pero es preceptivo que se oiga a la CIAC, así como al representante permanente. En la práctica, este trámite de audiencia no supone que la CIAC o el representante permanente tengan una intervención activa en tales nombramientos, limitándose a darse por enterados de las propuestas de los departamentos interesados, a veces incluso *a posteriori*. Lo que resulta grave, sin embargo, es que, a veces, no se respete el procedimiento fijado en el Real Decreto 270/1986 ni siquiera formalmente, pudiendo leerse en el *Boletín Oficial del Estado* nombramientos llevados a cabo por los propios ministerios sectoriales sin intervención del Ministerio de Asuntos Exteriores (4).

6. En tercer lugar, la representación permanente está organizada como una Administración del Estado en miniatura. Tiene una división interna por ministerios y prácticamente cada ministerio tiene al menos un representante en la REPER. En el día de hoy sólo carecen de representante específicamente provenientes de ellos los Ministerios de Asuntos Sociales, Administraciones Públicas, Cultura, Defensa y Presidencia, a menos que se considere representante de este último al consejero de Prensa e Información. El número de representantes de cada ministerio varía sustancialmente en función de la intensidad con que las cuestiones discutidas en Bruselas afecten a sus competencias. El ministerio de representación más numerosa es el de Asuntos Exteriores, seguido por el de Economía y Hacienda, el de Agricultura y el de Comercio (5). En caso de multiplicidad de representantes de un departamento, uno de ellos es designado como coordinador (6).

(4) Véase *BOE* de 11 de octubre de 1995, donde aparece una Orden del Ministerio de Agricultura nombrando un coordinador CEE para la «Consejería de Agricultura en Bélgica (Bruselas)» (*sic*).

(5) Además del representante permanente y del adjunto, provienen del MAE otros catorce funcionarios, si bien hay que tener en cuenta que no todos ellos desempeñan funciones relacionadas con las relaciones exteriores. Economía y Hacienda dispone de ocho, y Agricultura y Comercio, de cinco cada uno.

(6) Art. 5.2 del Real Decreto 260/1986.

Es discutible si esta organización interna favorece la coordinación en el interior de la REPER o si hubiese sido preferible una estructura algo más integrada en torno a grandes áreas que engloban distintos tipos de asuntos relacionados entre sí y colocando a la cabeza de cada área a un coordinador, tal y como ocurre, por ejemplo, en la REPER del Reino Unido. No obstante, las tradicionales pugnas competenciales entre ministerios en la Administración española y el aumento creciente de competencias de la Unión hacen difícil la identificación de áreas suficientemente homogéneas en torno a las que agrupar los distintos representantes ministeriales. En última instancia, además, la coordinación no depende tanto de la estructura que se adopte como de la articulación de unos mecanismos que aseguren la circulación de la información y garanticen la toma en consideración de todos los intereses en presencia con carácter previo a la fijación de la postura nacional.

7. En cuarto lugar, la relación de sus miembros con la administración central es más fluida, intensa y constante, y no es infrecuente que miembros de la REPER se trasladen a Madrid con el fin de estar presentes en las reuniones en que se fija la posición española a defender en las cuestiones de su competencia; de tal manera que los consejeros no se limitan a exponer el punto de vista español en los grupos de trabajo del Consejo, sino que contribuyen de manera significativa a la formación de ese punto de vista. Es preciso señalar, sin embargo, que estos desplazamientos a Madrid se producen cuando las circunstancias de la negociación lo requieren, sin que esté prevista su realización de manera regular a ningún nivel, como ocurre, por ejemplo, en el Reino Unido, donde el representante permanente se desplaza a Londres todas las semanas a una reunión de coordinación con altos responsables de la administración central en algo parecido a las reuniones de la CIAC en España.

Esta relación fluida y constante resulta imprescindible para asegurar la recepción de instrucciones y directrices de negociación en un foro en el que ésta es casi permanente. No obstante, no son raros los casos de carencia de instrucciones, al menos a nivel de grupo de trabajo, o los supuestos en que el consejero correspondiente de la REPER, tras exponer el estado de una negociación, formula una propuesta de posición española con la precisión de que, de no recibir instrucciones en contrario para antes de la fecha de reunión del grupo, será esa la postura que defienda, mecanismo este no desconocido en otros foros multilaterales y que salvaguarda aceptablemente la responsabilidad última de la Administración central. En definitiva, los consejeros de la REPER disponen de una autonomía cierta a la hora no sólo de defender la posición española, sino también a la de elaborarla. Esta autonomía no va, sin embargo, en menoscabo del seguimiento de los asuntos y el control último sobre ellos por la Administración central, que siempre es informada del desarrollo de las negociaciones y puede, en cualquier momento, enviar las instrucciones oportunas.

8. Mención especial merecen, en este contexto, el embajador representante permanente y el representante permanente adjunto, miembros españoles del que se

puede calificar, probablemente, como el órgano más importante en la práctica en el procedimiento de decisión en la Unión Europea.

Como es sabido, el COREPER tiene dos partes, la parte I y la parte II. Esta última es la compuesta por los embajadores representantes permanentes y la parte I es la compuesta por los representantes permanentes adjuntos. Entre ellas no existe, con carácter general, relación jerárquica, sino distribución sectorial del trabajo, de manera que la parte II prepara los Consejos de Asuntos Generales (que incluye los temas PESC), Economía y Finanzas, Presupuestos, Justicia e Interior y Cooperación al Desarrollo. A su vez, la parte I se ocupa de preparar el resto de los Consejos. Pues bien, el verbo preparar no hace justicia al contenido de la labor del COREPER. En la práctica, buen número de las decisiones que formalmente toman los ministros en el Consejo han sido ya de hecho acordadas por el COREPER, sin que los ministros debatan en modo alguno sobre ellas. En consecuencia, para poder desarrollar sus funciones de modo adecuado, los embajadores y los adjuntos deben estar en contacto permanente con todos y cada uno de los ministerios implicados en cada una de las formaciones del Consejo y, naturalmente, con sus consejeros en la REPER.

De esta manera, el representante permanente de España o el adjunto tienen una visión horizontal de todas las cuestiones sobre las que se va a adoptar una decisión en el Consejo de la Unión y pueden constituir una instancia última de coordinación de los puntos de vista de los distintos departamentos ministeriales, coordinación facilitada por el hecho de que las instrucciones enviadas desde Madrid al COREPER son invariablemente coordinadas y enviadas por la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas y no, como puede ocurrir a veces en los grupos de trabajo, por los ministerios sectoriales. De hecho, esta última coordinación se produce ya al nivel de ayudantes del embajador y el adjunto, que, a su vez, preparan las reuniones del COREPER en los llamados Grupo Antici para COREPER II y Grupo Mertens para COREPER I.

B) *En el ámbito interno*

9. La vertiente interna de la coordinación se articula en torno a los órganos de coordinación creados para hacer frente a las exigencias derivadas de la adhesión, exigencias ya sentidas, por lo demás, en el curso de la propia negociación para el ingreso. En efecto, ya durante las negociaciones de adhesión se crearon, para hacer frente a las necesidades de coordinación, además de una Secretaría de Estado (temporalmente Ministerio) para las Relaciones con las Comunidades Europeas, un Consejo coordinador, presidido por el secretario de estado, con dos vicepresidentes provenientes, respectivamente, de Economía y Presidencia y con representación de todos los ministerios a nivel de secretario general técnico, y un Consejo Ejecutivo de dicho Comité, con un presidente con rango de subsecretario, y en el que sólo estaban representados los Ministerios de Economía, Agricultura, Industria, Trabajo, la Se-

cretaría de Estado para las Relaciones con las Comunidades y la Presidencia del Gobierno (7).

10. Pues bien, salvadas las distancias, la organización de la coordinación tras la adhesión es notablemente semejante a la del período de negociación, a pesar del incremento sustancial, tanto cualitativo como cuantitativo, que las actividades en el ámbito de la Unión han supuesto para la Administración española no sólo por el cambio de *status* de Estado candidato a Estado miembro, sino por la progresiva asunción de competencias por parte de las instituciones europeas, cuyo más notable exponente es la institucionalización de dos nuevos ámbitos de cooperación en el Tratado de Maastricht: la política exterior y de seguridad común (en adelante, PESC) y la cooperación en justicia y asuntos de interior (en adelante, JAI).

Como botón de muestra de esa creciente implicación de la Administración española en la actividad de la Unión puede traerse a colación que el número de comités y grupos de trabajo en el seno del Consejo que durante el segundo semestre de 1995, en que España ostenta la presidencia del Consejo, habrán de ser convocados y dirigidos se eleva, teniendo en cuenta la división en subgrupos de algunos de ellos, a 248. Pues bien, prácticamente todos los ministerios tienen responsabilidad en asegurar la presidencia o delegación española en alguno de ellos. Así, Asuntos Exteriores tiene la responsabilidad principal de sesenta y cuatro comités o grupos, de los cuales veintinueve en el pilar PESC; Agricultura y Pesca, de cuarenta y siete; Economía y Hacienda, Industria y Energía y Justicia e Interior, de una treintena cada uno de ellos, en el caso de este último ministerio en sus dos terceras partes en el pilar JAI; Comercio y Turismo, de una veintena; Obras Públicas y Sanidad y Consumo, de una decena; Cultura, de cinco; Trabajo, de dos; en fin, Educación y Asuntos Sociales, de uno cada uno.

A pesar de esta implicación creciente en las instituciones europeas de cada vez más ministerios y dentro de ellos de cada vez más unidades, no se han creado en los departamentos ministeriales sectoriales nuevos órganos encargados de la coordinación interna de las cuestiones europeas. Todo lo más, se ha atribuido a las secretarías generales técnicas un cierto papel coordinador o al menos centralizador de las relaciones de cada ministerio con la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas.

11. Así, pues, se mantiene como primera instancia coordinadora en las relaciones entre Administración española e instituciones de la Unión una secretaría de estado ubicada en el Ministerio de Asuntos Exteriores. La novedad más llamativa de este órgano con respecto al período de negociación es la pérdida, en su denominación, de la *r* de «relaciones» para enfatizar el hecho de que, a partir de entonces, no

(7) Reales Decretos 279/1981, de 27 de febrero, y 1267/1983, de 11 de mayo (BOE de 28 de febrero y 21 de mayo, respectivamente).

se trata de relacionarse con una organización externa, sino de participar en ella. Bien es cierto, sin embargo, que para hacer frente a las crecientes necesidades de coordinación se va a llevar a cabo un cambio en su estructura interna, de tal manera que deja de ser un organismo de estructura flexible y prácticamente horizontal, orientado hacia la negociación de manera exclusiva, para adoptar una estructura más jerarquizada acorde con su nueva misión de órgano de gestión y coordinación (8).

La Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas (en adelante, SECE) queda así estructurada de la siguiente manera:

— El secretario de estado, asistido por un gabinete, dirige la coordinación de la acción de la administración del Estado en las instituciones comunitarias, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros departamentos.

— El secretario general, igualmente asistido por un gabinete, ejerce las funciones que le delegue el secretario de estado y que dirige, impulsa y coordina las dos direcciones generales que de él dependen, a saber, la Dirección General de Coordinación Técnica Comunitaria y la Dirección General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria.

— La Dirección General de Coordinación Técnica Comunitaria, a la que compete el seguimiento y coordinación de los asuntos sectoriales comunitarios y de la que dependen cuatro Subdirecciones Generales: la de Asuntos Económicos, Financieros y Sociales; la de Asuntos Aduaneros y Comerciales; la de Asuntos Industriales, Energéticos, de Transportes y Comunicaciones; en fin, la Subdirección General de Asuntos Agrícolas y de Pesca.

— La Dirección General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria, que es competente para la coordinación de la política comunitaria con los órganos y unidades de la Administración española en asuntos jurídicos y de relaciones institucionales. Dispone para ello de una Subdirección General de Coordinación Jurídica y otra para la Coordinación de las Relaciones Institucionales. A primera vista, esta segunda dirección general tiene una competencia horizontal diferente de la de coordinación técnica, que está sectorialmente organizada. Sin embargo, en la práctica, la horizontalidad se aplica especialmente a la Subdirección Jurídica, mientras que la Subdirección Institucional se ocupa de manera muy predominante de las relaciones exteriores de la Comunidad Europea.

Finalmente, se encuadra también en la Secretaría de Estado, siquiera sea físicamente, el Servicio Jurídico del Estado ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Este Servicio Jurídico dependió originariamente de la Dirección General de Coordinación Jurídica e Institucional, pero con las sucesivas modificaciones de la estructura del Ministerio de Justicia, hoy también de Interior, ha pasado a depender a todos los efectos de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado (9), al igual que los Servicios Jurídicos ante tribunales españoles o ante el Tri-

(8) Real Decreto 1485/1985, de 28 de agosto (BOE de 29 de agosto).

(9) Véase en particular el Real Decreto 266/1992, de 20 de marzo (BOE de 26 de marzo).

bunal Europeo de Derechos Humanos. Existe así, en materia jurídica, una suerte de situación esquizofrénica en virtud de la cual los problemas jurídicos planteados de manera no contenciosa son en principio gestionados por la Subdirección de Coordinación Jurídica, mientras que cuando se plantean en sede contenciosa pasan al Servicio Jurídico. Bien es cierto que esta situación se reproduce en el seno del propio Servicio Jurídico del Estado entre servicios jurídicos de los ministerios y servicios jurídicos ante tribunales, pero parece un sistema un tanto artificial de separación de la actividad jurídica y en todo caso genera a veces lagunas y sobre todo duplicidades, pues al ser difícil una distinción tajante entre cuestiones contenciosas y precontenciosas no es imposible que acaben produciéndose, por falta de coordinación, tomas de postura dobles y en algún caso no coincidentes sobre cuestiones jurídicas en el seno de la Unión (10).

Esta estructura de la SECE no ha variado sustancialmente desde el año 1985, a pesar de la ampliación de competencias de las Comunidades con el Acta Unica o de la creación de la Unión y la adición a las Comunidades de los dos campos de cooperación regulados en los títulos V y VI del Tratado de la Unión. En particular, la PESC y la JAI no se reflejan en modo alguno en el organigrama de la SECE, siendo coordinados desde otros organismos del Ministerio de Asuntos Exteriores: la Dirección General de Asuntos Políticos para la PESC y la Dirección General de Asuntos Consulares para la JAI (11).

12. El papel de la SECE es un papel de coordinación que se realiza en buena medida con carácter informal, ya que carece de superioridad jerárquica sobre las unidades a las que debe coordinar. Este hecho viene especialmente resaltado por la

(10) En el momento de la reestructuración de la Secretaría de Estado con motivo de la adhesión a las Comunidades, se produjo un intento de crear una unidad jurídica integrada de carácter horizontal, dependiente del secretario general de las Comunidades Europeas, y compuesta de funcionarios provenientes de diversos cuerpos y ministerios, que asumiera toda la panoplia de cuestiones jurídicas planteadas por la actividad comunitaria, tanto con carácter consultivo como contencioso, como por otro lado ocurrió desde las primeras fases de las negociaciones de adhesión hasta finales de 1982. El intento no tuvo éxito por diversas razones de las que no fue la menos importante la exclusividad atribuida en España al Cuerpo de Abogados del Estado para la representación y defensa en juicio del Estado.

(11) Llegados a este punto, resulta obligado dejar constancia de algo que no puede pasar inadvertido a cualquier observador de asuntos europeos en España, a saber, a pesar de los cambios habidos con el Tratado de la Unión, entre otros, el propio nacimiento de la Unión Europea, los organismos que en España se ocupan de la coordinación no han cambiado su denominación y se siguen refiriendo a las Comunidades Europeas, con dos excepciones: la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea y el Comité coordinador para la presidencia española del Consejo de la Unión Europea. La razón podría pretender buscarse en divergencias de fondo sobre el alcance de las competencias de cada órgano y sobre si abarcan uno o más campos de actuación de la Unión. En realidad, la explicación del inmovilismo terminológico es menos de fondo y más de índole práctica: obedece a las complicaciones burocráticas que en el sistema administrativo español acompañan a todo cambio de denominación de un órgano, en particular el cese y nuevo nombramiento de su personal, que en este caso, y merced a diversas reformas administrativas introducidas en los últimos tiempos, podrían haber supuesto repercusiones indeseables desde el punto de vista de la remuneración y la categoría administrativa de una parte del personal de esos órganos.

precisión contenida en el decreto por el que se crea la SECE en el sentido de que a ella compete la coordinación de la Administración del Estado «sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros departamentos» (12).

Esta coordinación informal viene facilitada por el hecho de que los funcionarios integrantes de la secretaría de estado, especialmente aquellos que se ocupan de sectores concretos, provienen de los ministerios materialmente competentes y, aunque no sean formalmente sus representantes, disponen de una red de relaciones que facilita la comunicación y coordinación. De hecho, se realizan constantemente reuniones de coordinación *ad hoc* en la sede de la SECE a las que asisten de buen grado los ministerios sectorialmente competentes sin necesidad de tener que formalizarlas a través de la CIAC u otro órgano superior.

13. Se ha sugerido que, para aumentar la capacidad coordinadora de la secretaría de estado, añadiendo a los cauces informales la posibilidad de una imposición de puntos de vista derivada de una situación jerárquica superior, la secretaría de estado debería depender directamente del presidente del Gobierno, como ocurre en Francia con el SGCI (Secrétariat Général du Comité Interministériel) o en el Reino Unido con el European Secretariat. Es ésta una sugerencia no carente de fundamento y que incluso se compadece mejor con el carácter expansivo de las competencias comunitarias. Sin embargo, conviene recordar que el funcionamiento eficaz de la coordinación no derivada tanto de la puesta en pie de una determinada estructura como de la existencia de una voluntad y una conciencia de la necesidad de adoptar posturas coherentes. Desde este punto de vista, la ubicación del órgano coordinador es menos importante que la capacidad de sus componentes. Por otro lado, existe una razón práctica que, al menos en un campo concreto, aboga por el mantenimiento de la secretaría de estado en el Ministerio de Asuntos Exteriores; se trata de la mejor disposición por parte de las administraciones autonómicas a ser coordinadas por un órgano de un ministerio que no les genera suspicacias desde el punto de vista competencial y en cuya intervención no ven una amenaza para el reparto de competencias entre Estado y comunidades autónomas.

14. En defecto de posición jerárquica superior, la labor de coordinación formal por parte de la secretaría de estado se realiza mediante la asunción de la presidencia y la secretaría de determinados órganos interministeriales encargados de asegurar la coordinación de la postura española en el ámbito comunitario. De entre estos órganos o comisiones merecen especial mención aquellos formalmente constituidos con unas funciones específicas en determinadas áreas.

15. En el área jurídica, el más relevante es la Comisión de Seguimiento y Coordinación de las actuaciones relacionadas con la defensa del Estado español ante el

(12) Art. 2.1 del Real Decreto 1458/1985.

Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, creada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de junio de 1986. Dicha Comisión está presidida por el secretario de estado para las Comunidades Europeas, y en su defecto, por el director general de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria, y en ella participan los secretarios generales técnicos de Presidencia, Justicia y Economía y Hacienda, así como los secretarios generales técnicos de los restantes ministerios interesados en el asunto que se trate y el de Administraciones Públicas cuando los asuntos a tratar afecten a competencias de las comunidades autónomas. Participan, asimismo, un letrado del Servicio Jurídico del Estado y un funcionario de la Dirección General de Coordinación Jurídica e Institucional, que actúa como secretario. En la práctica, la Comisión se reúne a nivel de subdirector general o inferior.

La función de la Comisión es la de examinar los procedimientos tramitados ante el Tribunal de Justicia y acordar la intervención de España, como coadyuvante en los procedimientos iniciados por terceros o mediante la presentación de observaciones en los asuntos prejudiciales. También se coordinan en esta Comisión los recursos que presente España o la defensa ante los recursos presentados contra nuestro país. Una vez acordada una actuación y su sentido, se da traslado de dicho acuerdo al Servicio Jurídico ante el Tribunal, que se encarga materialmente de su preparación, con el asesoramiento técnico necesario por parte de los ministerios afectados por razón de la materia.

De la importancia de la labor desarrollada por esta Comisión, y en aplicación de sus decisiones por el Servicio Jurídico ante el Tribunal de Justicia, es buena muestra el notable número de casos en que España ha realizado diversas actuaciones ante el Tribunal de Luxemburgo hasta la fecha: en recursos de incumplimiento ha sido demandada treinta y cuatro veces, diez ha actuado como coadyuvante y una como demandante; en recursos de anulación ha sido demandante en cuarenta ocasiones y en treinta y seis ha sido demandada; ha presentado observaciones en noventa y siete cuestiones prejudiciales y en seis dictámenes solicitados al Tribunal; en fin, ha sido coadyuvante en un recurso por responsabilidad extracontractual (13).

16. De mayor importancia para la conducción día a día de la política de España en la Unión Europea, y de competencia general a pesar del adjetivo «económico» presente en su título, es la CIAC. Heredera del comité coordinador de las negociaciones de adhesión, su creación tuvo lugar por Real Decreto 1567/1985, de 2 de septiembre (14). Dicho texto le asigna como funciones las siguientes:

— coordinar la acción de la administración española en materias económicas relacionadas con las Comunidades Europeas;

(13) Con ser importante el número de veces en que se han presentado observaciones en procedimientos prejudiciales, sería deseable una mayor presencia en este ámbito, no limitándose las actuaciones a aquellos supuestos en que están afectados directamente intereses españoles, sino utilizando las observaciones para tratar de influir el pensamiento jurídico del Tribunal, que tanto ha determinado el desarrollo del Derecho comunitario. Un Estado que actúa de este modo, no siempre con éxito, es el Reino Unido.

(14) *BOE* de 5 de septiembre.

- ser informada de todas las decisiones que adopten los distintos ministerios en temas de su exclusiva competencia relacionados con las Comunidades;
- examinar y resolver aquellos asuntos que afecten a más de un ministerio sectorial;
- elevar a la Comisión Delegada para Asuntos Económicos aquellos temas que no han podido ser resueltos o que por su trascendencia requieran ser examinados y debatidos a dicho nivel.

La CIAC está presidida por el secretario de estado para las Comunidades Europeas y cuenta con dos vicepresidentes, el secretario de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos y el secretario general para las Comunidades Europeas. Son vocales de la Comisión el director del gabinete de la Presidencia del Gobierno, el secretario general de Hacienda, el secretario general de Pesca y los subsecretarios de Agricultura, Comercio, Industria y Trabajo. Serán convocados los subsecretarios o secretarios generales de otros ministerios cuando se traten en la Comisión asuntos que les afecten y también pueden ser convocados otros altos cargos de la administración que puedan prestar una contribución singular al asunto de que se trate. El secretario de la Comisión es el director general de Coordinación Técnica Comunitaria.

El Real Decreto 1567/1985 prevé expresamente que los miembros de la Comisión pueden delegar en otros representantes de su departamento con rango mínimo de director general, sin duda para garantizar un nivel de autoridad suficiente para que los acuerdos de la CIAC sean respetados y efectivamente aplicados. La práctica, sin embargo, ha degenerado de tal manera que hoy la excepción es la asistencia a la CIAC de altos cargos con rango de director general, siendo la mayoría de los ministerios representados al nivel de subdirector general o incluso inferior. Naturalmente, ello ha ido en menoscabo de la eficacia de la CIAC como centro decisor para convertirla en mero centro de intercambio de información respecto de lo ya hecho o de lo que se planea hacer por los distintos departamentos.

17. El escalón superior de coordinación específicamente para cuestiones relacionadas con las Comunidades Europeas, y más concretamente los aspectos económicos, es la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, de la que forman parte, en virtud del Real Decreto 1568/1985, de 2 de septiembre (15), el ministro de Asuntos Exteriores y el secretario de estado para las Comunidades Europeas cuando hayan de tratarse temas relacionados con las Comunidades, bien por su especial trascendencia o bien porque no hayan podido ser resueltos por la CIAC.

18. Finalmente, también operan como centros de coordinación a alto nivel la Comisión de Subsecretarios y Secretarios de Estado, que prepara las deliberaciones del Consejo de Ministros, y el propio Consejo de Ministros, instancia suprema de arbitraje y decisión de carácter colegiado. No obstante, ambos órganos conocen de

(15) BOE de 5 de septiembre.

asuntos relacionados con la Unión Europea en el desenvolvimiento normal de sus tareas y no han sido objeto de adaptación o modificación particular para estos menesteres.

19. Lo dicho hasta ahora abarca la coordinación de la administración del Estado, pero es preciso referirse someramente a la coordinación en la administración autonómica y de ésta con la administración del Estado.

En el seno de la administración autonómica se han creado, en todas las comunidades autónomas, órganos de coordinación de asuntos europeos, ya sean de carácter individual, ya colegiado. La ubicación de los órganos de coordinación individuales varía según las comunidades autónomas, pero en general se encuadran, bien en la Consejería de Presidencia o bien en la de Economía y suelen tener rango de director general y excepcionalmente de viceconsejero (16). A imagen y semejanza de la SECE en la administración del Estado, no son órganos de coordinación vertical, sino meros impulsores de la coordinación entre los distintos departamentos sectoriales implicados. A veces, esa función de coordinación se traduce en una mera labor de transmisión a los departamentos sectoriales de la información necesaria para la toma de decisiones, otras veces esa labor se desarrolla mediante la presidencia de comisiones de coordinación, órganos colegiados equiparables a la CIAC en el Estado.

20. Una vez coordinada la posición de cada comunidad autónoma, es preciso armonizar la de todas ellas con la de la administración del Estado a fin de presentar una posición unitaria y coherente en Bruselas en aquellas materias que son de la competencia de las comunidades autónomas. Este objetivo se logra principalmente a través de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas. Esta Conferencia tiene su origen en la Conferencia sectorial del mismo nombre creada a finales de 1988 sobre la base de lo dispuesto en la Ley 12/1983, de 14 de octubre, sobre el proceso autonómico. Dicha Conferencia sectorial había ido resolviendo en común de manera pragmática algunos de los problemas que planteaba la participación de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios. No obstante, en octubre de 1992, las administraciones presentes en la Conferencia adoptaron un acuerdo por el que decidieron la institucionalización de la Conferencia como mejor medio de lograr el objetivo de solucionar, con arreglo al principio de cooperación, las cuestiones que plantea la participación de las comunidades autónomas en la elaboración y aplicación del Derecho y las políticas comunitarias europeas (17).

La Conferencia está presidida por el ministro para las Administraciones Pú-

(16) Según los datos más recientes comunicados por las propias comunidades autónomas al Ministerio de Administraciones Públicas, en catorce de las diecisiete comunidades el órgano coordinador estaba encuadrado en la Consejería de Presidencia y en tres de ellas (Aragón, Baleares y Galicia) lo estaba en la de Economía y Hacienda.

(17) *BOE* de 8 de octubre de 1993.

blicas. Integran, asimismo, la representación de la administración del Estado el secretario de estado para las Comunidades Europeas y el secretario de estado para las Administraciones Territoriales. Las comunidades autónomas estarán representadas por el consejero que designe el presidente de cada comunidad autónoma.

Como órgano de apoyo de la Conferencia se crea la Comisión de Coordinadores de Asuntos Comunitarios Europeos, que está encargada de preparar los trabajos de la Conferencia y de realizar aquellas tareas que la misma le encargue. La Comisión está compuesta, en representación de la administración del Estado, por un director general de la SECE y otro de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, y en representación de las administraciones autonómicas, por un director general u otro cargo que designe el respectivo consejero miembro de la Conferencia.

21. La Conferencia se reúne al menos dos veces al año, en general en los días anteriores al Consejo Europeo que culmina cada presidencia semestral del Consejo, con objeto de poder recibir información sobre el desarrollo del proceso de construcción europea, que constituye la primera de las facetas de participación de las comunidades autónomas en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas que la Conferencia trata de desarrollar. En segundo lugar, la Conferencia se ocupa, según dispone el acuerdo que la institucionaliza, del tratamiento y resolución de aquellas cuestiones de alcance general o contenido institucional relacionadas con las Comunidades Europeas, en particular los procedimientos para asegurar el cumplimiento del derecho comunitario por las comunidades autónomas. Desde este punto de vista, su predecesora, la Conferencia sectorial, ya había adoptado sendos acuerdos para regular la intervención de las comunidades autónomas en las actuaciones del Estado en procedimientos precontenciosos ante la Comisión Europea y contenciosos ante el Tribunal de Justicia que afectasen a sus competencias, así como su participación en el procedimiento de comunicación de ayudas públicas.

Finalmente, la Conferencia tiene asignado el impulso y seguimiento del progresivo desarrollo del esquema de participación de las comunidades autónomas en las políticas comunitarias que afecten a sus competencias, tanto en la fase de definición de la posición española en los procesos de adopción de decisiones por las instituciones comunitarias como en la fase de aplicación en nuestro país del Derecho comunitario y del contenido de las políticas comunitarias. En aplicación de este objetivo, la Conferencia ha adoptado en noviembre de 1994 (18) un acuerdo sobre la participación interna de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias sectoriales. Dicho acuerdo, cuyo funcionamiento práctico se verá más adelante, cubre tanto la participación en la fase ascendente, de formación de la voluntad del Estado, como en la fase descendente, de aplicación del Derecho comunitario, pero regula exclusivamente la participación interna sin abarcar la presencia externa de las comunidades autónomas en las instituciones de la

(18) BOE de 22 de marzo de 1995.

Unión. La participación interna se vehicula a través de la respectiva Conferencia sectorial competente por las materias a tratar y, a tal efecto, el acuerdo contiene un anexo estableciendo una tabla de correspondencias entre la política comunitaria en cuestión, la formación del Consejo de la Unión en que se decide y la Conferencia sectorial a que se atribuye la competencia para examinarla.

II. LOS PROCESOS DE COORDINACION

22. Describas las estructuras administrativas que tratan de asegurar la coordinación de la actuación de la Administración española en la Unión Europea, es preciso examinar a continuación los procesos mediante los cuales esa coordinación se trata de llevar a la práctica. Para ello trataremos, en primer lugar, la llamada fase ascendente, es decir, la definición de la posición española en el proceso de formación de las decisiones en la Unión Europea, y posteriormente, la fase descendente, es decir, la aplicación en España de las decisiones adoptadas por las instituciones de la Unión (19).

A) *Fase ascendente*

23. Las decisiones en el seno de la Unión Europea son el resultado de un proceso cuya iniciativa corresponde formalmente casi en exclusiva a la Comisión, si bien en el segundo y tercer pilares de manera compartida con los Estados miembros, en especial el Estado que desempeña la presidencia en ejercicio del Consejo. El punto de partida es, pues, una propuesta que elabora la Comisión tras consultar a los sectores interesados y a expertos tanto independientes como de las administraciones nacionales. Una vez aprobada por el colegio de comisarios, la propuesta es transmitida al Consejo, donde es debatida primero por grupos de trabajo especializados, a continuación por el COREPER y, finalmente, a veces también por los propios ministros, que son quienes, en todo caso, la aprueban formalmente (20). Pues bien, la coordinación administrativa con vistas a fijar una posición española en el proceso de formación de la decisión comunitaria se inicia de forma estructurada cuando la propuesta de la Comisión Europea es enviada al Consejo de Ministros.

(19) Un examen comparado de estos procesos en los Estados miembros puede encontrarse en S. A. PAPPAS: *Procédures administratives nationales de préparation et de mise en oeuvre des décisions communautaires*, Maastricht, IEAP, 1994.

(20) Este proceso en tres fases en el seno del Consejo se complica en el segundo y tercer pilares. En el caso de la PESC, se introduce un nivel intermedio entre grupos de trabajo y COREPER: el Comité Político. En el ámbito de la JAI, son dos los niveles que se añaden, los Comités directores y el Comité K.4. El resultado es una mayor complicación en un procedimiento de por sí ya premioso y ciertas rencillas entre COPO y CK4 de un lado y COREPER de otro sobre la última palabra en la preparación de los respectivos Consejos.

La participación nacional en la fase de preparación de la propuesta por la Comisión, que se manifiesta principalmente en la consulta de expertos provenientes de la administración, no es en rigor una participación estructurada de la administración nacional y no suele ser objeto de coordinación. Es indudable, sin embargo, que en el caso de propuestas especialmente sensibles se trata de actuar de manera coordinada cerca de la Comisión para tratar de orientar el sentido de su propuesta de manera favorable a los intereses españoles.

24. El proceso formalizado comienza, sin embargo, cuando la Comisión transmite al Consejo los documentos finales, conocidos como «COM final». Tales documentos, que contienen las propuestas de la Comisión, son remitidos por la REPER a la SECE. En ésta se determina el ministerio que se considera responsable de la propuesta en virtud de la materia sobre la que aquélla versa. Es el ministerio designado como responsable el que asegurará, en principio, la delegación española en las reuniones de los grupos de trabajo del Consejo que examinen la citada propuesta.

Dicho ministerio responsable asume igualmente la tarea creada por la Ley 8/1994, que regula la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea (21), de elaborar un informe sobre el contenido sustancial de las propuestas legislativas de la Comisión Europea que tengan repercusión en España. Dicho informe resume el contenido de la propuesta y evalúa sus repercusiones desde un punto de vista legal, político y financiero y presupuestario, permitiendo así a la Comisión Mixta desarrollar sus funciones de debate y moción con un mayor conocimiento de causa (22).

Junto al ministerio responsable pueden designarse uno o más ministerios competentes, que son aquellos cuyas competencias se ven afectadas por la propuesta pero de una manera menos sensible que el ministerio responsable. Es precisamente en los casos en que existen ministerios competentes, además del responsable, cuando se plantea con especial agudeza la necesidad de coordinación.

Durante la discusión de la propuesta en los grupos de trabajo del Consejo, la delegación española recibe las instrucciones en general a través de la SECE, eventualmente tras la integración de los puntos de vista de todos los departamentos implicados, en caso necesario previa reunión de coordinación. No obstante, en los casos de propuestas que afectan a un solo departamento no es infrecuente que dicho departamento envíe directamente las instrucciones al consejero sectorial correspondiente de la REPER, remitiendo copia a la SECE. Este procedimiento, que no es el

(21) BOE de 20 de mayo.

(22) Heredera de la Comisión Mixta que fue creada por la Ley 27/1985, de delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho comunitario con motivo de la adhesión, con el objeto de examinar y dictaminar los decretos legislativos aprobados por el Gobierno, la Comisión Mixta creada por la Ley 8/1994 constituye un tímido paso adelante en el proceso de participación de las Cámaras legislativas en los asuntos de la Unión Europea. Sus poderes, deliberadamente circunscritos a la información, debate y moción la colocan todavía lejos de sus homólogas más avanzadas de otros Estados miembros.

ideal, resulta a veces inevitable por la frecuencia y urgencia con que se requieren instrucciones en el curso de la negociación de una propuesta.

En realidad, los defectos de coordinación obedecen, sobre todo, a un insatisfactorio sistema de circulación de la información, que se manifiesta unas veces en insuficiente circulación y otras en un exceso de circulación al remitirse la información a gran número de destinatarios sin especificar claramente el responsable de la coordinación entre todos ellos. Esto provoca a veces lagunas, pero sobre todo duplicidades generadoras como mínimo de malgasto de tiempo y energías sin que la multiplicidad de contribuciones garantice un mejor resultado.

25. Los problemas de coordinación que pudiesen derivarse son, en todo caso, abordados en el momento en que la propuesta es elevada por el grupo de trabajo al COREPER. En ese momento es cuando pueden examinarse las implicaciones de la propuesta no sólo para todos los departamentos implicados, sino también para el conjunto de la política española en la Unión Europea.

Ahora bien, esta fase de coordinación puede no sólo resultar insuficiente por lo tardío, sino también por no permitir una toma de conciencia del problema. Por un lado, siguiendo el sistema común de toma de decisiones en la Unión, que consiste en adoptar la decisión en caso de consenso en el nivel más bajo posible, de manera que quienes deben tomar formalmente la decisión no hacen más que «poner el sello» a una decisión previamente acordada a nivel inferior, es posible que el COREPER ya no examine realmente un tema, salvo que se pretenda reabrir un acuerdo unánime alcanzado a nivel del grupo de trabajo.

En segundo lugar, a pesar de la reafirmación del papel coordinador del COREPER contenida en el artículo 151 del Tratado CE en su versión modificada por el Tratado de la Unión, en relación con los artículos J.8, apartado 5, y K.4, apartado 1, segundo guión, de este último Tratado, la labor preparatoria de los Consejos de Ministros por parte del COREPER tiene ciertas deficiencias derivadas de la incómoda y difícil relación de dicho órgano con otros que actúan como preparatorios de determinados Consejos sectoriales, en particular el Comité Especial de Agricultura, el Comité Monetario, el Comité Político y el Comité K.4, competente en materia de justicia e interior.

Es cierto que, en todos estos casos, los problemas de coordinación son limitados por el hecho de tratarse de cuestiones que generalmente afectan a un solo ministerio, pero aun en tales ámbitos pueden darse ocasionalmente problemas de coordinación intraministerial. Así, en el pilar JAI, el hecho de que en nuestro país un solo ministerio englobe los dos ámbitos de justicia e interior no es siempre garantía de unidad de puntos de vista entre los representantes pertenecientes a una y otra Secretaría de Estado, quizá por el diferente enfoque que subyace en sus visiones respectivas de los temas debatidos en ese tercer pilar. Tal vez por eso, la delegación española en el Comité K.4 no está encabezada por un representante del Ministerio de Justicia e Interior, sino por el director general de Asuntos Consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores. Algo no muy diferente ocurre en el seno del Ministerio de Asuntos Exte-

riores, donde también en ocasiones la coordinación interna deja que desear en los grupos de trabajo geográficos del Consejo que tratan conjuntamente cuestiones PESC y cuestiones de relaciones exteriores de la Comunidad.

De surgir problemas de coordinación que no puedan ser resueltos de manera informal, la cuestión se debería examinar en los órganos colegiados antes descritos: la CIAC, la Comisión Delegada y, eventualmente, el Consejo de Ministros. En la práctica, sin embargo, la CIAC opera básicamente como centro de intercambio de información y no de toma de decisiones y la Comisión Delegada y el Consejo de Ministros no entran en juego salvo en temas especialmente sensibles. La Presidencia del Gobierno, por su parte, no suele intervenir si no en los temas que serán elevados al Consejo Europeo. En definitiva, la decisión última sobre la posición española en un asunto que puede afectar a varios departamentos la va a tomar aquel que tenga la responsabilidad del Consejo sectorial al que el asunto va a ser elevado para decisión: Agricultura en el Consejo del mismo nombre, Economía y Hacienda en el Consejo ECOFIN, etc.

26. Existe, finalmente, una última instancia de coordinación para el caso en que la cuestión no pueda ni siquiera ser resuelta en un Consejo sectorial. En tales casos, el asunto es traspasado al Consejo de Asuntos Generales, que tiene la responsabilidad última de asegurar la toma de decisiones en el ámbito de la Unión. Desde este punto de vista, existe, pues, una cierta preeminencia de los ministros de Asuntos Exteriores sobre sus homólogos que traduce, quizá, como señalara Colliard (23), la irreductibilidad del elemento diplomático en la construcción europea.

27. Para el caso en que la decisión verse sobre una cuestión que en el orden interno español haya sido transferida a las comunidades autónomas, la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas adoptó, en noviembre de 1994, un acuerdo que tiende a garantizar la participación de las comunidades autónomas en la definición de la postura española. Dicho acuerdo está falto de rodaje práctico, por lo que no puede sino describirse su funcionamiento teórico.

El citado acuerdo prevé que serán las Conferencias sectoriales correspondientes las que informen regularmente a las comunidades autónomas de la evolución de la propuesta de la Comisión en el seno del Consejo. El acuerdo distingue según que la cuestión tratada a nivel comunitario afecte exclusivamente a competencias del Estado, a competencias exclusivas de las comunidades autónomas o a competencias compartidas o concurrentes. En el primer caso, se informará a las comunidades autónomas cuando éstas hayan invocado su interés. Para el segundo caso, se establece que si las comunidades autónomas han llegado a una posición común entre ellas, ésta será tenida en cuenta de forma determinante a efectos de fijar la posición nego-

(23) C. A. COLLIARD: «L'irréductible diplomatique», en *Melanges offerts à P. H Teitgen*, París, Pédone, 1984.

ciadora inicial del Estado. En el tercer caso, se prevé que si hay posición común de comunidades autónomas y posición de la administración del Estado coincidentes, esa posición será determinante a efectos de fijar la postura negociadora inicial del Estado. En aquellos asuntos en los que no se alcance una posición común de las comunidades autónomas, la administración del Estado tomará conocimiento de los argumentos por ellas expresados.

Este régimen, de por sí bastante inconcreto respecto de la efectividad real de las posiciones autonómicas para la postura negociadora española, es objeto además de dos matizaciones. La primera de ellas afecta a los cambios que experimente la posición negociadora inicial del Estado como consecuencia del proceso de negociación comunitario: para tales casos se prevé que la administración del Estado informe a las comunidades autónomas y recabe una nueva posición común de éstas en el supuesto de que tengan competencias exclusivas o concurrentes; no obstante, si los plazos de negociación no lo permitiesen, el Estado sólo viene obligado a explicar los motivos de la variación de la posición inicialmente acordada. La segunda se produce cuando las decisiones comunitarias sean susceptibles de originar un aumento del gasto o disminución de los ingresos de las administraciones públicas, en cuyo caso la posición común de las comunidades autónomas habrá siempre de consensuarse con la posición de la administración del Estado.

28. El acuerdo alcanzado por la Conferencia sobre asuntos relacionados con las Comunidades Europeas no se extiende a la participación externa de las comunidades autónomas, es decir, a la presencia física de representantes de éstas en la delegación española en Bruselas. Esta cuestión difícil, que requiere no sólo el acuerdo entre el Estado y las comunidades autónomas, sino sobre todo el acuerdo entre éstas para designar un representante conjunto, podría llegar a suponer que la delegación española pudiese estar encabezada, en cuestiones de la exclusiva competencia de las comunidades autónomas, por el representante de éstas, posibilidad consagrada en la nueva redacción del artículo 146 del TCE en virtud del Tratado de la Unión (24). Queda claro, en todo caso, que la participación de los representantes de las comunidades autónomas se haría en nombre del Estado y no de ellas mismas, toda vez que las decisiones del Consejo de la Unión son tomadas por Estados y obligan a éstos. Como se ha dicho muy gráficamente por el Servicio Jurídico del Consejo de la Unión, en un dictamen sobre la firma del Tratado de adhesión a la Unión de Austria, Finlandia, Noruega y Suecia, «la Comunidad sólo conoce a los Estados».

(24) Prevé esta nueva redacción que el Consejo estará compuesto «por un representante de cada Estado miembro con rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro». No se exige ya, como ocurría en la anterior redacción, que se trate de un miembro de ese Gobierno. La nueva redacción obedece a la solicitud de Bélgica, que deseaba permitir la participación en el Consejo de sus ministros regionales. Como señala, sin embargo, J. DIEZ-HOCHLEITNER («La reforma institucional de las Comunidades Europeas acordada en Maastricht», *Gaceta Jurídica de la CE*, núm. D-18), el problema planteado por Bélgica se encontraba ya resuelto en la práctica a través de una interpretación flexible del artículo 146 en relación con el artículo 4 del Reglamento interno del Consejo.

B) *Fase descendente*

29. Por coordinación en fase descendente se entiende aquella que tiene lugar una vez adoptada una decisión en la Unión, con el fin de asegurar su cumplimiento o, en su defecto, velar para que exista una posición unitaria en los procedimientos de infracción que puedan ser abiertos contra un Estado por supuesto incumplimiento de sus obligaciones como miembro de la Unión.

30. Desde el primer punto de vista, la labor de las autoridades nacionales puede consistir en una aplicación administrativa mediante actos individuales o, lo que resulta relevante a nuestros efectos, una aplicación normativa. De esta segunda modalidad, la manifestación más importante es la de la transposición de las directivas comunitarias al ordenamiento interno. Dicha labor requiere frecuentemente una labor de coordinación que en el caso español es realizada por la SECE, en particular su Subdirección de Coordinación Jurídica.

El proceso se inicia con la publicación en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* de la directiva en cuestión. Estudiado su contenido, se designa un ministerio responsable para la transposición, al que se pueden sumar otros ministerios competentes, que coadyuvan a aquél en las labores de transposición. Para una evaluación aproximada del grado de involucración de los respectivos ministerios en las labores de transposición de directivas pueden ser útiles los siguientes datos: de un total de 1.404 directivas transpuestas en nuestro ordenamiento a 31 de octubre de 1995, 430 habían sido de la responsabilidad del Ministerio de Agricultura, 280 del de Industria, 168 del de Sanidad y Consumo, 148 del de Economía y Hacienda, 138 del de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente, 45 del de Justicia e Interior, 23 del de Educación y Ciencia, 20 del de Trabajo, 11 del de Presidencia, 6 del de Cultura y 3 del de Administraciones Públicas; finalmente, 132 fueron de la responsabilidad coordinadora de la Comisión Interministerial de Ordenación Alimentaria.

Durante el plazo existente para la transposición de las directivas al Derecho interno, la Comisión Europea suele recabar información sobre el estado de los trabajos de transposición con el fin de asegurar que la transposición será hecha dentro de plazo. Las solicitudes de información de la Comisión son remitidas a los ministerios afectados a través de la SECE

31. Las normas de transposición siguen en su elaboración las mismas reglas que cualquier otra disposición de carácter general de Derecho interno. No puede considerarse a este respecto como una peculiaridad la preparación de un informe por la Subdirección de Coordinación Jurídica de la SECE para el secretario de estado, con carácter previo al examen de cada proyecto por la Comisión de Subsecretarios, a fin de verificar la conformidad del texto interno con la directiva que se pretende transponer. En efecto, este trámite es perfectamente equiparable al que realiza cualquier secretaría general técnica de un ministerio con el fin de asesorar a cada subsecretario o secretario de estado sobre el orden del día de las reuniones de la Comisión de Subsecretarios y Secretarios de Estado.

Este trámite resulta además poco eficaz para remediar anomalías en la transposición de las directivas por su carácter tardío, tanto más cuanto es bien conocido el constante incumplimiento del acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de diciembre de 1989 respecto de la tramitación de disposiciones de carácter general para su examen por la Comisión de Subsecretarios. Dicho acuerdo requiere, en principio, que los proyectos sean distribuidos a los distintos ministerios con dos semanas de antelación a la fecha de su examen; en la práctica, los proyectos son distribuidos con apenas cuatro días de antelación a la reunión en que son examinados por vez primera. Sería, pues, deseable, a fin de garantizar la conformidad de los proyectos de transposición, introducir un informe en un momento anterior siguiendo una técnica similar a la prevista en el artículo 130.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el informe del Ministerio de la Presidencia (hoy de Administraciones Públicas) para determinados tipos de proyectos.

32. Aprobados los proyectos de transposición por los Ministerios, el Consejo de Ministros o las Cortes según su rango, son publicados en el *Boletín Oficial del Estado* y remitidos a la Comisión Europea, que examina su conformidad con la directiva. El grado de cumplimiento por los Estados miembros de las obligaciones de transposición de las directivas es objeto de seguimiento detallado por la Comisión, que regularmente elabora clasificaciones de los Estados miembros en función del porcentaje de directivas en vigor que cada uno ha transpuesto, con particular énfasis en el sector del mercado interior. En el último de ellos, de fecha 20 de septiembre de 1995, España figuraba en un honroso cuarto puesto, habiendo transpuesto un 91,9 por 100 de las directivas en vigor, es decir, 1.088 de un total de 1.296 directivas relativas al mercado interior.

Estos buenos resultados en los trabajos de transposición de directivas se deben en parte a un acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de julio de 1990 (25), que contenía instrucciones a determinados órganos de la administración pública para acelerar el procedimiento de elaboración de normas que transponen directivas comunitarias. Dicho acuerdo instruí a las secretarías generales técnicas de los ministerios para iniciar con carácter prioritario los trabajos de transposición de directivas y agilizar los proyectos de transposición en marcha y decidía que se elaborase y actualizase de manera permanente un programa de transposiciones, que en la actualidad se manifiesta en la elaboración mensual de un estado de transposición por parte de la SECE que sirve de permanente recordatorio a aquellos ministerios que tienen directivas por transponer, especialmente si su plazo de transposición se encuentra vencido. Dicho estado es regularmente examinado por la CIAC, a la que el citado acuerdo encomendó que lleve a cabo el seguimiento del estado de los trabajos de transposición de las directivas, en particular en aquellos casos en que la transposición de una directiva exija la coordinación entre distintos ministerios afectados o

(25) BOE de 28 de septiembre de 1990.

plantee dificultades. Dicho examen es completado con la presentación por la SECE de un informe, generalmente semestral, a la Comisión de Subsecretarios o a la Comisión Delegada a fin de suscitar una toma de conciencia general al más alto nivel del grado de cumplimiento de las obligaciones comunitarias en esta materia.

Generalmente, aquellas directivas cuya transposición genera más problemas son las que requieren una disposición interna de rango legal. En este caso, el aumento en la duración de la tramitación que supone la acumulación del procedimiento parlamentario al procedimiento de aprobación de disposiciones de rango reglamentario, así como los avatares políticos, hacen que no sea extraño que se sobrepase el plazo de transposición fijado en las directivas y que la situación pueda desembocar incluso en un recurso de la Comisión contra España ante el Tribunal de Justicia por falta de transposición. Así ha ocurrido, por ejemplo, con la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y la Ley del Seguro Privado. De hecho, seis de los ocho casos por los que España estaba demandada ante el Tribunal de Luxemburgo por incumplimiento de la obligación de transposición de directiva en abril de 1995 se debían a directivas cuya transposición requería norma con rango de Ley.

33. Así como el principio de autonomía institucional y procesal supone que las directivas que afectan a materia reservada a ley deben ser transpuestas por norma de tal rango en nuestro ordenamiento interno, también las que afectan a materias de la competencia de las comunidades autónomas deben ser transpuestas por normas autonómicas, so pena de que se produzca por la vía de la transposición de directivas comunitarias un desapoderamiento de las competencias que las comunidades autónomas tienen en la esfera interna.

Para asegurar la participación de las comunidades autónomas en esta fase descendente de aplicación del Derecho comunitario, el acuerdo de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas ya antes mencionado contiene una sección dedicada a este problema. Se prevé que, cuando las administraciones proyecten la aprobación de una norma para desarrollar o completar un reglamento comunitario o para transponer una directiva, pondrán en conocimiento de la Conferencia sectorial correspondiente el texto del proyecto. Cuando en la Conferencia sectorial las administraciones estatal y autonómicas coincidan en la necesidad de dar un contenido semejante a sus normas, la cuestión será incluida en el orden del día del correspondiente órgano especializado de la Conferencia sectorial con el fin de elaborar una propuesta de acuerdo y elevarla al pleno de la Conferencia.

En teoría, las directivas que por su contenido afecten a materias de la competencia exclusiva de las comunidades autónomas deben ser transpuestas sólo por éstas. La práctica ofrece, sin embargo, un solo caso de directiva transpuesta exclusivamente por las comunidades autónomas, se trata de la Directiva 85/73/CE, del Consejo, de 29 de enero, relativa a la financiación de las inspecciones y controles sanitarios de carnes frescas y carnes de aves de corral. En el resto de los casos, la intervención normativa de las comunidades autónomas ha venido acompañada o precedida de normas estatales, sin que esta situación haya sido cuestionada con ca-

rácter general por las comunidades autónomas. Todo lo más, éstas han discutido el alcance o contenido de la norma estatal, pero no el principio de la competencia del Estado para dictarla.

34. Supuesto especial de coordinación en la fase de aplicación del Derecho de la Unión lo constituyen aquellos casos en que el cumplimiento de las obligaciones impuestas por los tratados o el derecho derivado requiere el respeto a procedimientos que suponen la sumisión a la Comisión Europea de los proyectos normativos nacionales aun antes de su aprobación. Dos casos son especialmente importantes tanto cuantitativa como cualitativamente: las disposiciones que contienen especificaciones técnicas relativas a los productos y aquellas por las que se conceden ayudas públicas. En ambos casos es imprescindible, para asegurar su adecuado cumplimiento, instaurar mecanismos de coordinación entre todas las administraciones implicadas. Dichos mecanismos pasan en Derecho español por la intervención de la SECE y la CIAC.

35. En el caso de disposiciones que contienen normas o reglamentaciones técnicas, la conocida Directiva 83/189, modificada sustancialmente en último lugar por la Directiva 94/10, establece un procedimiento de información que pretende prevenir los obstáculos al mercado interior derivados de la diversidad de normas y reglamentaciones técnicas aplicables a los productos.

Tal procedimiento ha sido regulado por lo que respecta a España por el Real Decreto 1168/1995, de 7 de julio (26). En virtud de ese Real Decreto, las administraciones públicas (incluidas, por tanto, las autonómicas) comunicarán a la Comisión de las Comunidades Europeas, a través de la CIAC, todo proyecto de reglamento técnico. La Dirección General de Coordinación Técnica Comunitaria, como Secretaría de la CIAC, está encargada de la remisión efectiva de los proyectos una vez examinados en la CIAC. A partir de tal comunicación, ha de esperarse un período conocido como de *statu quo* antes de aprobar la disposición en cuestión. Si tales proyectos suscitan reacciones durante ese período en la Comisión Europea o los Estados miembros, la administración autora del proyecto será informada de ello por la Secretaría de la CIAC. Una vez elaborado el texto definitivo, éste debe ser enviado a través de la Secretaría de la CIAC a la Comisión Europea. Idéntico cauce es utilizado para la formulación de observaciones o la emisión de dictámenes razonados por parte de las administraciones públicas españolas frente a proyectos de reglamentos técnicos recibidos de otros Estados miembros en virtud del procedimiento previsto en las directivas.

36. Por lo que respecta a las ayudas públicas, la notificación prevista en el artículo 93 TCE se realiza a la Comisión a través de la SECE. El Real Decreto

(26) BOE de 8 de julio.

1755/1987 (27) regula el procedimiento para ello y establece que los proyectos que establezcan, concedan o modifiquen ayudas públicas serán enviados a la CIAC, que, tras el oportuno examen, acordará su remisión a la Comisión. Habida cuenta del volumen cuantitativo de notificaciones a realizar y con el objetivo de agilizar estas tareas, se ha creado en abril de 1991 el grupo de trabajo de ayudas en el seno de la CIAC, que, integrado por expertos de la SECE y los distintos ministerios afectados, se reúne semanalmente en la sede de la Secretaría de Estado.

Cuando las ayudas públicas implican a las comunidades autónomas, se aplica el acuerdo adoptado en esta materia el 29 de noviembre de 1990 por la Conferencia sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (28). Este acuerdo consolida prácticas de coordinación ya existentes con anterioridad con el fin de mejorar su eficacia y profundizar la participación de las comunidades autónomas en esta materia. De hecho, de los 160 expedientes de ayudas notificadas a la Comisión Europea en 1994, 146 son ayudas de las comunidades autónomas.

37. La coordinación se hace igualmente necesaria cuando se trata de armonizar la postura de las administraciones implicadas en un procedimiento de infracción abierto contra España por presunto incumplimiento de sus obligaciones como Estado miembro de la Unión. En tales casos, el papel central de coordinación reposa igualmente en la SECE, concretamente en la Subdirección de Coordinación Jurídica, para pasar a ser responsabilidad del Servicio Jurídico del Estado ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en su fase final, en el caso de que el procedimiento desemboque en un recurso de incumplimiento de la Comisión contra España en virtud del artículo 169 del Tratado de la Comunidad Europea.

El procedimiento se inicia cuando, a resultas de una denuncia de un particular, de una pregunta o petición del Parlamento Europeo o de una investigación de oficio (29), la Comisión envía una carta a la representación permanente solicitando las observaciones de las autoridades españolas sobre un caso de presunta infracción de las obligaciones comunitarias. Tal carta, parte todavía de la fase informal del procedimiento, es remitida a la SECE, donde, tras examen de su contenido, es reenviada a los organismos afectados por razón de su competencia, solicitándoseles un informe a evacuar en un plazo cuya duración varía en función del plazo concedido por la Comisión para emitir las observaciones. El informe emitido por los organismos afectados es reexpedido a la Comisión Europea por la Secretaría de Estado, previa verifi-

(27) BOE de 22 de enero de 1988.

(28) BOE de 8 de septiembre de 1992.

(29) En su duodécimo informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario, correspondiente a 1994 (DOCE, núm. C-254, de 29 de septiembre de 1995), la Comisión desglosa, referidos a todos los Estados miembros, el origen de los procedimientos de infracción abiertos durante 1994. De un total de 1.443, 1.145 obedecen a quejas de particulares, 11 tienen su origen en el Parlamento Europeo y 277 son casos detectados de oficio. Tanto los porcentajes como el total de procedimientos se han mantenido relativamente estables en los últimos cinco años.

cación de la conformidad de todas las administraciones implicadas, lo que puede requerir, en casos de desacuerdos, la convocatoria de reuniones *ad hoc* de coordinación con la presencia de los afectados.

Caso de que la Comisión no juzgue satisfactorias las explicaciones dadas por la Administración española, puede decidir abrir formalmente el procedimiento previsto en el artículo 169 del Tratado de la Comunidad Europea. De ser así, la tramitación antes descrita se reproduce en las dos etapas procesales recogidas en dicho artículo, a saber, la fase de carta de emplazamiento y la fase de dictamen motivado. Si a lo largo de estas fases no se pone remedio a la situación de manera que la Comisión considere satisfactoria, la Comisión puede decidir acudir al Tribunal de Justicia de las Comunidades para que declare el incumplimiento de España.

Estos casos en que se decide abrir el procedimiento formal de infracción constituyen lo que la Comisión denomina «infracciones comprobadas». En 1994 habían dado lugar a 974 cartas de emplazamiento, 546 dictámenes motivados y 89 recursos ante el Tribunal de Justicia. De ellos, correspondían a España 86 cartas de emplazamiento, 53 dictámenes motivados y nueve recursos ante el Tribunal. Desglosados por categorías de infracciones, en el caso español, 77 cartas de emplazamiento, 52 dictámenes motivados y ocho recursos obedecían a no comunicación de las medidas de transposición de directivas, no conformidad con ellas o aplicación inadecuada, nueve cartas de emplazamiento, un dictamen motivado y un recurso derivaban de incumplimientos de los tratados, reglamentos o decisiones (30).

38. Ahora bien, los procedimientos de infracción no se desarrollan exclusivamente de manera formal y escrita. Desde hace algunos años, la Comisión celebra con los Estados miembros reuniones informales, conocidas como reuniones «paquete», en las que se pasa revista de manera informal a un número determinado de procedimientos de infracción que por su contenido o por sus características parecen prestarse a una solución negociada sin necesidad de culminar en un recurso ante el Tribunal de Justicia. En el caso de España, dichas reuniones paquete se centran en dos sectores, el del mercado interior y el del medio ambiente.

Estas reuniones, que suelen celebrarse a principios de cada año, culminan, tras un intercambio recíproco de puntos de vista entre la Comisión y la Administración española, en la asunción de determinados compromisos por una y otra parte, aunque principalmente por la parte española. El grado de cumplimiento de esos compromisos se examina en la llamada reunión de seguimiento, que tiene lugar a comienzos del segundo semestre de cada año. Este proceso termina con una reunión final, generalmente en diciembre, en la que se hace balance de los resultados obtenidos de los expedientes que se incluyeron en la reunión paquete.

Por parte de la Administración española, cada una de estas reuniones viene pre-

(30) Duodécimo informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario, correspondiente a 1994 (*DOCE*, núm. C-254, de 29 de septiembre de 1995).

cedida de una reunión preparatoria a la que se convoca por parte de la secretaría de estado a todas las administraciones afectadas por los diversos expedientes que van a ser incluidos en la reunión paquete.

Este procedimiento facilita un intercambio de puntos de vista entre la Comisión y España más fluido y permite una mejor explicación de los respectivos puntos de vista de lo que es posible en un frío procedimiento escrito. Sus resultados son juzgados satisfactorios tanto desde el punto de vista de la Comisión como desde el punto de vista español, ya que permite aumentar el grado de cumplimiento del Derecho comunitario evitando un excesivo gasto de recursos humanos y materiales que supone un constante recurso al Tribunal de Justicia, amén de reservar la intervención del Tribunal a los casos realmente graves o que afectan a cuestiones de principio.

No obstante, no siempre es posible evitar la demanda ante el Tribunal de Justicia. En tales casos, el expediente se traslada al Servicio Jurídico del Estado ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, quien se ocupa de la defensa escrita y oral del Estado español ante el Tribunal de Justicia en coordinación con los ministerios implicados por razón de la materia que prestan el asesoramiento técnico necesario. Los eventuales problemas de coordinación son resueltos en la Comisión de Seguimiento y Coordinación de las actuaciones relacionadas con la defensa de España ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

39. Al igual que la aplicación del Derecho de la Unión, su falta de aplicación puede generar situaciones que requieran la coordinación entre administración estatal y administración autonómica. El Estado está tanto más interesado en asegurar tal coordinación cuanto que siempre es él el único responsable por los incumplimientos, aunque se originen en acciones u omisiones de los entes subestatales. Es éste un principio frecuentemente reiterado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (31), que ya ha sido, por lo demás, objeto de aplicación a España (32).

Para hacer frente a tales situaciones, la Conferencia sectorial para asuntos relacionadas con las Comunidades Europeas adoptó, el 21 de noviembre de 1990 (33), un acuerdo para regular la participación de las comunidades autónomas en los procedimientos de infracción que afecten a materias de su competencia. Dicho acuerdo abarca tanto los procedimientos precontenciosos como la actuación contenciosa ante el tribunal y articula esa participación mediante la comunicación recíproca entre la secretaría de estado y las administraciones autonómicas.

(31) Valgan como muestra la sentencia de 13 de diciembre de 1991 (asunto 33/1990, recopilación pág. 6008) y, en especial, la de 17 de octubre de 1991 (asunto 55/1989, recopilación pág. 5026), en la que el Tribunal llega a señalar la necesidad de una coordinación adecuada entre el Estado central y los Estados federados o regiones.

(32) Véanse las sentencias de 2 de agosto de 1993 (asunto 355/1990, recopilación pág. 4277), en que se condena al Estado por incumplimientos de una comunidad autónoma y dos municipios, y de 22 de marzo de 1994 (asunto 375/1992, recopilación pág. 943), en la que se trata de dos comunidades autónomas.

(33) *BOE* de 8 de septiembre de 1992.

En cuanto a los procedimientos precontenciosos, el citado acuerdo regula tanto los procedimientos escritos como la asistencia a las reuniones con los servicios de la Comisión, es decir, las llamadas reuniones paquete. En el primer supuesto, la SECE remite a toda comunidad autónoma afectada los escritos de queja, cartas de emplazamiento, dictámenes motivados y demás comunicaciones que puedan recibirse de la Comisión Europea. Por su parte, la comunidad autónoma facilita la respuesta que estime pertinente o, en caso de estar afectada más de una administración, los elementos que considere apropiados para elaborar una respuesta única. A la SECE corresponde, en fin, en contacto permanente con las administraciones afectadas, transmitir a la Comisión la correspondiente respuesta y, en caso de necesidad, convocar reuniones de coordinación para conciliar posturas no coincidentes. En lo que hace a las reuniones paquete, la SECE informa de su celebración a las comunidades autónomas, que pueden solicitar participar en ellas y de hecho participan siempre que en su orden del día se incluyan temas que les afecten. En uno y otro caso, conviene señalar que en determinados sectores donde las competencias descienden incluso a nivel municipal, como es el caso del medio ambiente, las administraciones autonómicas tienden a actuar informalmente de centro de coordinación entre los municipios de su territorio y el Estado.

Por lo que respecta a la actuación ante el Tribunal, cuando el posible incumplimiento tenga su origen en un acto emanado de una comunidad autónoma, se prevé que ésta pueda designar asesores para que participen en las reuniones de preparación de la defensa de España ante el Tribunal. Asimismo, se estipula que la SECE informará a las comunidades autónomas de las cuestiones prejudiciales planteadas por órganos jurisdiccionales españoles que tengan su origen en una disposición o acto autonómico. La SECE y la comunidad autónoma respectiva examinan conjuntamente la conveniencia de presentar observaciones en el procedimiento prejudicial.

CONCLUSION

40. La participación en las instituciones de la Unión Europea no ha supuesto una revolución en la organización o el funcionamiento de la administración española. Su impacto se ha manifestado en la creación de estructuras de coordinación unid departamentales o interdepartamentales que persiguen asegurar una actuación armoniosa y unitaria de los distintos órganos implicados en las actividades de la Unión en representación de España.

Tales estructuras pueden considerarse satisfactorias en su configuración y suficientes para asegurar la consecución del fin perseguido. Su eficacia y funcionamiento prácticos se han ido, sin embargo, degradando con el tiempo, hasta el punto de que hoy puede seriamente cuestionarse la utilidad de alguna de ellas. El caso de la CIAC resulta a este respecto paradigmático.

Esta evolución puede obedecer, en buena parte, a lo que podríamos denominar razones biológicas: superada la edad de la inocencia que constituyeron los primeros

años tras la adhesión, los distintos ministerios y organismos se sienten maduros para desenvolverse por sí mismos en el ámbito europeo sin necesidad de orientación o coordinación externas, algo que sólo los más poderosos o experimentados en avatares internacionales osaban hacer al principio. No cabe excluir como factor coadyuvante, sin embargo, una cierta relajación en la labor de los propios responsables de la coordinación.

Lo cierto es que la coordinación tiende hoy a funcionar sobre todo, caso por caso, mediante reuniones o contactos *ad hoc* y en un marco informal, y funciona especialmente bien en los sectores más específicos: ayudas públicas y procedimientos de infracción son buenos ejemplos.

En definitiva, cabe concluir que el buen funcionamiento de la coordinación es fruto, más que de la adecuada concepción de determinadas estructuras y procesos para ello, de la voluntad de las personas que deben ejercerla en el doble sentido de promoverla y aceptarla; en suma, de la existencia de una «cultura» de la coordinación que sólo a medias existe en nuestro país. A falta de ello, no estaría de más que desde la más alta esfera del Gobierno se decidiera dar un cierto impulso a la coordinación, quizá tomando como ejemplo la práctica que se ha desarrollado al otro lado de los Pirineos de elaborar una circular de la Presidencia del Gobierno a los ministros sobre las relaciones entre las administraciones nacionales y las instituciones de la Unión Europea (34).

(34) El texto de la del primer ministro Balladur puede consultarse en el núm. 134 de la *Revista de Administración Pública*, traducida con introducción y notas por F. Falcón y Tella.