

La gobernanza de los asuntos europeos en el *Govern* de la Generalitat de Cataluña: actores, instituciones y mecanismos

ANDREA NOFERINI*

Universitat Autònoma de Barcelona
Universitat Pompeu Fabra

Presentation prepared for the 'XII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración', Universidad del País Vasco, San Sebastián, 13-15 July 2015

(Provisional version - Please do not quote)

Resumen: En el marco del Estado de las Autonomías, existe aún un importante debate sobre la participación de los gobiernos autonómicos en los asuntos europeos. Tradicionalmente, las principales contribuciones se han centrado en el análisis de las relaciones intergubernamentales, dedicando muy poca atención a la organización de los asuntos europeos en el organigrama autonómico. Abarcando esta segunda perspectiva, el presente estudio describe y analiza cómo los gobiernos autonómicos definen y organizan la coordinación de los temas europeos. El principal argumento coincide con la idea que el modelo de gobernanza que cada comunidad autónoma establece no es neutral con respecto a la capacidad que esta última tendrá de influir en la toma de decisión europea. La comunicación presenta algunos primeros resultados provisionales relativos al conjunto de las CCAA, con una particular atención a Cataluña, uno de los gobiernos más activos en promover la participación autonómica en la toma de decisión europea.

Palabras clave: Unión Europea, Acción Exterior, Regionalismo, políticas públicas, Paradiplomacia, diplomacia publica

* Departaments de Ciències Polítiques. Email: andrea.noferini@uab.es, andrea.noferini@upf.edu. Para el año 2014, el autor ha sido beneficiario de una beca de investigación del Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya.

1. Introducción

En el actual contexto de crisis económica, y con el proyecto político de independencia en plena marcha, las relaciones entre el Govern de la Generalitat y la Unión Europea son más que nunca decisivas. En primer lugar, y a pesar de las incertidumbres del derecho comunitario, la idea de una Cataluña como nuevo estado de la UE requeriría una reestructuración sin precedentes de las relaciones internacionales en el organigrama autonómico. La creación del Consell de Diplomàcia Pública de Catalunya (DIPLOCAT) parece, por ejemplo, confirmar, y hasta adelantar, esta urgencia. En segundo lugar, aun manteniendo constante el actual marco intergubernamental – y teniendo en cuenta del marcado acento multinivel de las políticas europeas - las decisiones tomadas en Bruselas seguirán teniendo un impacto territorial relevante. Este último aspecto requiere una presencia permanente por parte del Govern tanto en la fase ascendente de la formación de la voluntad del estado como en la implementación de las políticas europeas y en la transposición del derecho comunitario. Sea cuando los representantes autonómicos participen en las reuniones formales de las instituciones europeas (participación externa indirecta; Castellá Andreu, 2008); sea cuando, por lo contrario, deban de negociar internamente con el estado central la defensa de los intereses autonómicos en Europa (participación interna). En un contexto históricamente poco cooperativo, la propuesta de reforma de la acción exterior del estado español, parece, además, ir en la dirección de hacer aún más compleja la negociación de los intereses domésticos¹. Con el pretexto de fortalecer la llamada 'marca España', la ley de Acción Exterior, aprobada por el Consejo de Ministros en el Junio de 2013, implica un más estricto control de la acción exterior de los distintos "sujetos" que tienen capacidad para realizar estas acciones.

En un clima político en plena ebullición – véase por ejemplo la polémica con el Ministro, José Manuel García-Margallo, alrededor de la publicación *Estrènyer llaços en llibertat* por parte de la Generalitat², la presente comunicación se centra en analizar de qué manera las CCAA (y Cataluña en particular) gestionan, organizan y coordinan las relaciones con la UE (los asuntos europeos) en su acción de gobierno. Más en particular, el objetivo principal consiste en reconstruir la red formal de agentes y mecanismos que conforman la gobernanza de los asuntos europeo a nivel autonómico. Las principales preguntas de investigación son:

- ¿Cuáles son los órganos formales y los actores con responsabilidades en los asuntos europeos y donde se ubican en el organigrama autonómico?

¹ Véase por ejemplo el Informe Elcano 15: "Hacia una renovación estratégica de la política exterior española" (2014) disponible

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/ec53e280430c03c1a760afc959dd21c2/InformeElcano15_PolExtEspana.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ec53e280430c03c1a760afc959dd21c2

² El Periódico de Catalunya, 12.02.2014, <http://www.elperiodico.cat/ca/noticias/politica/generalitat-respon-memorandum-margallo-3094709>

- ¿Cuáles son el alcance y la intensidad de los mecanismos formales de coordinación?
- ¿Cómo se coordinan entre ellos los departamentos sectoriales con responsabilidad en los temas europeos?
- ¿Qué impacto tiene el modelo de coordinación implementado sobre la capacidad de participación del Govern en los asuntos europeos?
- ¿Cuál es el encaje de las relaciones con la UE dentro de la más amplia área de la acción exterior de las CCAA?

Para el caso español existe ya una vasta literatura especializada que, desde la perspectiva del derecho (constitucional, comunitario y administrativo) y – en medida menor – desde la ciencia política, se ha ocupado del impacto del proceso de integración europea sobre el Estado de las Autonomías y sobre Cataluña más en particular.

A más de veinte años de la entrada de España en la Unión Europea, la idea que haya ocurrido una cierta ‘europeización’ del Estado de las Autonomías en virtud de una mayor movilización de las CCAA en la arena europea recoge cierto consenso. Sin embargo, aún en presencia de estos importantes avances, no cabe duda que el estado central sigue reteniendo un importante poder de veto a la hora de abrir (o menos) el acceso de los gobiernos autonómicos a las instancias europeas. El rotundo no delante las peticiones autonómicas de abertura de nuevas configuraciones del Consejo de Ministro de la UE es sólo una más de las demostraciones de poder por parte de los órganos centrales.

Mas en general, si por un lado es cierto que el marco de las relaciones intergubernamentales regula (y limita) la participación de las CCAA, por el otro es plausible pensar que los gobiernos autonómicos retengan un cierto grado de autonomía a la hora de diseñar los elementos constitutivos de las propias relaciones con la UE. Por España, la evidencia empírica muestra, de hecho, una cierta variedad de estilos. Frente a CCAA que desde el inicio han claramente apostado por una fuerte presencia en Bruselas, es posible encontrar CCAA que, en cambio, han optado para un estilo de participación menos directo y un despliegue más reducido de recursos.

La hipótesis operativa del trabajo parte del supuesto que actualmente las políticas públicas europeas tienen un impacto extraordinario sobre los territorios. Consecuentemente, ningún gobierno regional puede permitirse el lujo de no involucrarse activamente en la toma de decisión europea. Una proceso de toma de decisión – a ser honestos – que, a pesar de ciertos avances, sigue siendo de naturaleza intergubernamental y con fuertes barreras a la participación de las regiones. Con este escenario de fondo, y manteniendo constante el marco domestico de las relaciones intergubernamentales, la investigación se propone demostrar como la gobernanza de los asuntos europeos a nivel autonómico tiene un impacto relevante sobre el alcance de la participación en la toma de decisión europea. Una mejor coordinación de los asuntos europeos en el organigrama autonómico, por ejemplo, puede fortalecer la defensa de los intereses territoriales tanto delante las instituciones del estado central como las europeas. En segundo lugar, la presencia de unos canales formales de mando y de comunicación entre los

principales responsables de los asuntos europeos diseminados entre las distintas consejerías puede fortalecer la capacidad de reacción de los gobiernos autonómicos delante de políticas europeas con impactos territoriales.

Asignando un papel activo a los gobiernos autonómicos, la investigación pretende por lo tanto introducir algunos elementos novedosos en el debate sobre la supuesta europeización del Estado de las Autonomías y la participación de las CCAA en la toma de decisión europea. Tendiendo un puente metodológico entre los estudios jurídicos, la ciencia política y la ciencia de la administración, el objetivo es demostrar cómo algunos aspectos formales de la organización interna de los asuntos europeos puedan explicar la eficacia o menos de la participación de las regiones en la UE. Un tema este último, escasamente, investigado hasta el momento y que, por el contrario, puede tener un impacto muy relevante a la hora de medir la efectividad de la participación de los representantes autonómicos en la toma de decisión europea.

La comunicación – que presenta solo algunos primeros resultados provisionales para el conjunto de las CCAA – se compone de las siguientes partes. El Par. 2 presenta las principales perspectivas teóricas que tratan la ‘cuestión regional’ y la movilización de los entes subestatales en la UE. El Par. 3 discute el actual escenario de la participación autonómica a raíz de los cambios institucionales ocurridos a partir de los Acuerdos de la CARUE de 2004. El Par. 4 presenta la metodología y el Par. 5, en cambio, los primeros resultados de la investigación. Finalmente, el apartado final ofrece algunas reflexiones provisionales. (Par. 5).

2. La movilización de los entes sub-estatales: perspectivas teóricas

Desde la perspectiva académica de los estudios sobre la integración europea, la ‘cuestión regional’, o sea el papel de los entes sub-estatales en el proceso de toma de decisión europeo, es un tema que ha recibido una importante atención en esta última década (Bourne 2003, 2004, 2008; Keating 1997, 1998, 2001; De Castro, 1994; Jeffery, 1998, 2000, 2007; Rhodes, 1988, 1995; Leonardi, 1993; Nagel, 2001; Jones and Keating, 1995; Requejo and Nagel, 2009; Morata, 2009).

En su versión dicotómica más clásica, el debate sobre la movilización de los entes sub-estatales se ha centrado en evaluar si la UE es un sistema político que fortalece el tradicional modelo de toma de decisión estado-céntrico o si, por lo contrario, promueve un nuevo estilo de gobernanza (multinivel, multiactor, policéntrica). Para los defensores de la primera hipótesis, el proceso de integración europea sería de naturaleza intergubernamental; básicamente, caracterizado por un estilo de *policy making* elitista y poco transparente en el cual el acceso a los actores sub-estatales depende, en última instancia, de la voluntad de los estados centrales (Goldsmith, 2003). Del otro lado, los defensores del neo-funcionalismo, amparan la idea de un proceso de integración europea más abierto y plural en el cual los actores sub-estatales han alcanzado un cierto margen de autonomía y de maniobra.

A partir de las primeras y pioneras contribuciones (Marks, 1992; Marks and al., 1996; Hooghe 1995, 1996), los autores de la gobernanza multinivel (GMN) han contrapuestos al reduccionismo dialéctico de ambas perspectivas (intergubernamentalismo *versus* neofuncionalismo) un marco interpretativo más abierto, abogando por unos resultados menos deterministas. Apoyándose en una de las definiciones más clásicas, bajo la lente interpretativa de la GMN, el proceso de toma de decisión comunitario viene a ser caracterizado por: ‘*The presence of a ‘multiplicity of politically independent but otherwise interdependent actors at different levels of territorial aggregation engaging in more-or-less continuous negotiation, deliberation, implementation in a context which does not assign exclusive policy competence or assert a stable hierarchy of political authority to any of these levels’* (Schmitter, 2004; pg.45). Sin embargo, si por un lado la UE ha ampliado la participación a la toma de decisión a nuevos actores hasta el momento no presentes en la arena internacional, por otro lado, resulta muy difícil establecer cuanta de esta movilización se haya traducido en mayor influencia (Bache 1998; Hooghe and Marks 1996, 2001, 2002; Jachtenfuchs and Kohler-Koch 1996; Keating, 1988, 1998; Marks at al. 1996; Jeffery 1997; Boschma and Schobben 2000; Borzel, 2004; Morata, 2004; Piattoni, 2010). En definitiva,

En favor de una mayor presencia de las regiones en las políticas europeas, se suele a menudo citar la movilización de los entes sub-estatal en la implementación de la política de cohesión; la actitud emprendedora de muchos entes sub-estatales que en estos años han estrechado relaciones

siempre más directas con las instituciones europeas; el auge del trabajo en red con las demás regiones europeas y sus asociaciones de representación. El proliferar de las oficinas regionales en Bruselas sería solo la punta del iceberg de un fenómeno que ha encontrado en la cooperación territorial (transfronteriza, interregional y transnacional) otro favorable laboratorio de experimentación institucional. Sin embargo, en ofrecer una respuesta científicamente contrastable sobre si los entes sub-estatales se hayan fortalecido por efecto de la UE, la literatura sobre GMN es aún demasiado descriptiva y heterogénea. Los trabajos cuantitativos son escasos y el excesivo recurso a los estudios de caso no permite además generalizaciones. En presencia de tanta incertidumbre, son muy pocos los casos que evidencian, por lo contrario, un real poder de veto de las regiones frente a las decisiones tomadas en el seno de las instituciones comunitarias por los respectivos estados-miembro (Goldsmith, 2003).

2.1 Los entes sub-estatales y la europeización

La otra relevante área disciplinaria que ha interesado los entes sub-estatales es la literatura sobre europeización³, un concepto este último que han entrado prepotentemente en la jerga de los estudios en integración europea (Featherstone and Radaelli 2003; Cowls, 2001; Héritier et al. 2001; Page and Wouters, 1995; Majone, 1997; Wright, 1994; Andersen and Burns, 1996; Risse et al., 2001; Kassim 2001, 2003; Knill, 2000; Bulmer 2001). Buena parte de esta literatura se ha centrado en el estudio del cambio institucional con dos objetivos: por un lado, evaluar – como si se tratará de un juego a suma cero – qué nivel de gobierno ha salido ganador (o perdedor) como consecuencia del proceso de integración europea; por el otro lado, observar si la UE era responsable de un cierto proceso de convergencia hacia un estilo común de *policy-making* europeo. En la evaluación del impacto de la UE sobre las relaciones centro-periferia, si por un lado muchos autores reconocen unas fuertes presiones para el cambio institucional a nivel doméstico; por el otro lado, casi todos confirman que el resultado del cambio es todavía una cuestión fundamentalmente doméstica (Bache and Jordan, 2006; Ladrech 1994; Bache, 2008; Cowles, Caporaso and Risse 2001; Börzel, 2002; Bulmer and Lequesne, 2005; Tatham, 2013 y 2014).

El estudio clásico de Tania Börzel (2002) sobre el caso alemán y español explica, por ejemplo, como las instituciones nacionales ‘filtran’ las presiones para el cambio adaptándolas a los contextos domésticos. Frente a la supranacionalización de las competencias de los *Länder*, el más cooperativo sistema federal alemán habría, por lo tanto, permitido una cierta compensación por parte del gobierno federal a favor de los estados. En España, por lo contrario, la actitud

³ Con europeización se entiende básicamente un doble proceso de trasmisión (*bottom up* y *top down*) que investiga las relaciones y los mecanismos de influencia entre Bruselas y los estados-miembro. Sobre europeización uno de los textos de referencias es Featherstone and Radaelli (2003).

competitiva entre el estado central y algunas CCAA habría prevenido la posibilidad de un reajuste mas consensuado (Börzel, 2002) radicalizando las posiciones de ambos bandos.

En el análisis comparado, España es además un interesante caso de estudio en cuanto se trata de un estado plurinacional altamente descentralizado (o regionalizado) en el cual la dialéctica entre fuerzas centralizadoras y demandas autonomistas es una constante histórica de la cuestión territorial nacional (Dudek, 2005; Maiz, 2001). Hasta qué punto la estructura política, administrativa y territorial del estado español se haya modificado bajo la influencia del UE es una cuestión aún abierta (Börzel, 2002; Morata 2007, 2010; Agranoff, 1996, 2004; Grau, 2001, Maiz et al., 2002). En general, la idea que haya habido una cierta ‘europeización’ del Estado de las Autonomías en virtud de una mayor movilización de las CCAA en la arena europea recoge cierto consenso. Sin embargo, la literatura es mas incline en sostener que – siempre que haya habido una cierta europeización – esta ha ido más en la dirección de fortalecer la actitud competitiva y la confrontación típica de algunas CCAA con el estado central (Agranoff and Ballart, 2010; Roller, 2004; Closa and Heywood, 2004; Colino, 2007; Colino, Molina and Hобрado, 2014; González Pascual, 2013). Todas estas críticas reflejan el carácter gradual y dinámico del proceso de participación autonómica en la UE. Tampoco se puede afirmar que el impacto del proceso de integración europea haya podido solucionar los puntos críticos del constitucionalismo español. Como señala correctamente Castellá Andreu el verdadero pecado original de los Acuerdos de 2004 consiste probablemente en el haber ampliado la dimensión externa de la participación autonómica en los asuntos europeos sin haber ante resueltos del todo los puntos débiles de la negociación interna entre estado central y CCAA (Castellá Andreu, 2008: 83).

Lo cierto es que buena parte de esta literatura ha sido interesada mas en proclamar un ganador en los ajustes del complejo (quasi)-federalismo español que no en evaluar los pequeños avances que la presencia de la UE ofrecía a las relaciones entre estado central y las CCAA. Hay muy pocos estudios rigurosos, por ejemplo, sobre los mecanismos de cooperación horizontal entre CCAA surgidos a raíz de la admisión de los representantes autonómico en algunas formaciones del Consejo de la UE. Análogamente, son aún reducidas las contribuciones que se han ocupado de analizar la organización de los asuntos europeos a nivel autonómico con el objetivo de interpretar los efectos que diferentes modelos puedan tener sobre la representación de los gobiernos autonómicos en la arena europea.

3. La participación autonómica en los asuntos europeos

El proceso de integración europea ha tenido un claro impacto sobre las instituciones de los estados-miembro. En cuanto a la organización de los asuntos europeos en la estructura administrativa estatal, los resultados empíricos muestran una tendencia al cambio aún en presencia de peculiaridades y anomalías nacionales (Kassim et al., 2000; Kassim et al. 2001). Así por un lado, en muchos estados-miembro, los jefes de gobierno se han dotados de unidades de apoyo en materia europea centralizando los asuntos europeos en la agenda del primer ministro. Al mismo tiempo, los ministerios de asuntos exteriores, aunque con capacidades muy diferentes a la hora de liderar la acción exterior del país, siguen representando el actor privilegiado para el dialogo con las instituciones de la UE. Finalmente, todos los países han abierto sus embajadas (las Representaciones Permanentes) en Bruselas.

En España, una de las mayores dificultades ha consistido en encajar el proceso de descentralización política iniciado con la transición democrática con la necesidad de garantizar la presencia de las CCAA en la toma de decisión europea, justamente porque muchas de las competencias asignadas a los entes sub-estatales habían sido supra-nacionalizadas. Después de dos décadas, los resultados son realmente contradictorios y, aunque en presencia de notables avances, la negociación entre el estado central y las CCAA sobre los temas europeos se rige por un conjunto de reglas aún poco formalizadas, no siempre vinculantes y muy a menudo demasiado sensibles a los volubles escenarios de la política nacional. A todo esto, hay que añadirle la ausencia de experiencias de cooperación horizontal entre las CCAA – una dificultad conocida del cuasi-federalismo asimétrico español – cuya consecuencia es la de debilitar y fragmentar aún más las peticiones autonómicas delante del estado central⁴.

Formalmente, la cooperación entre estado central y las CCAA en los asuntos europeos se apoya sobre dos pilares: las conferencias sectoriales y la CARUE. Las primeras constituyen un foro de intercambio de las respectivas posiciones sectoriales en temas comunitarios. Sin embargo, en un modelo territorial caracterizado por su ‘verticalidad sin horizontalidad’ (García Morales, 2009), las conferencias han demostrado serias limitaciones. Entre sus mayores problemas se señalan: la posición dominante de los actores ministeriales como sesgo a favor de cierto centralismo por parte del estado; la falta de institucionalización que las hace demasiado dependientes de la actitud personal del ministro de turno; y finalmente, su escaso valor jurídico en cuanto se trata

⁴ A partir de 2010, se ha creado la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas mediante la formalización de los Encuentros Entre Comunidades Autónomas Para El Desarrollo de los Estatutos de Autonomía que se había celebrado desde el año 2008. Este foro, ahora una conferencia regional de los gobiernos, se estableció con el objetivo inicial de promover una mayor coordinación entre las seis CCAA que habían reformado sus Estatutos. Después de ocho sesiones, en 2010, las CCAA han decidido finalmente ampliar la participación a todas las CCAA. A 30 años del Estado de las Autonomías, la nueva Conferencia constituye un foro de colaboración horizontal sin precedentes entre las CCAA.

de acuerdos políticos no vinculantes legalmente⁵ (García Morales, 2009; Maiz et al., 2002; García Montilla y Arbos, 2006; Roig Moles, 1999, Agranoff and Ballart, 2010).

Surgida informalmente al final de los años ochenta e institucionalizada en la segunda mitad de los años noventa, la CARUE - una especie de conferencia monográfica^{6 7}. - representa, en cambio, el segundo pilar de las relaciones intergubernamentales sobre los asuntos europeos. Aquí es donde se establecen los mecanismos multilaterales de cooperación entre el estado y las CCAA tanto en la fase ascendente de formación de la voluntad del estado como en la fase descendente de implementación del derecho comunitario y de las políticas europeas. Un importante punto de inflexión es representado por los dos Acuerdos CARCE de 2004, promovidos por el entonces gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero, que han hecho modificar los mecanismos de participación de los primeros años noventa. Entre las novedades más importantes, los Acuerdos de 2004 abren, por primera vez, la participación autonómica en cuatro de las nueve configuraciones del Consejo de la UE⁸, integrando en la delegación española a un representante autonómico con rango de Consejero. En segundo lugar, admiten la participación del personal técnico de las CCAA en las reuniones preparatorias del Consejo (los grupos de trabajo). Finalmente, los Acuerdos crean, en el seno de la REPER española, la Consejería de Asuntos Autonómico – dotada de dos consejeros nombrados a propuesta de las CCAA - con el objetivo de fortalecer las relaciones entre las CCAA y los miembros de la REPER.

El lento proceso de cambio incremental que ha caracterizado la práctica de las relaciones intergubernamentales ha, por lo tanto, dado lugar a un modelo de cooperación multilateral⁹

⁵ No es por lo tanto de sorprenderse si, en algunos años, tanto los representantes del País Vasco como – en medida menor – los de Cataluña no hayan participado en algunas de las reuniones de estas conferencias (Gonzalez, 2006).

⁶ Sobre la CARCE, véase también Roig Moles, 2002; Cabello y Roig, 1998; Martín y Pérez de Nanclares, 2005; Jauregui Bereciartu, 2005; Castellá Andreu, 2008; Beltrán, 2010

⁷ Véase Arbós et al., 2009; García Morales, 2009; López Nieto, 2009 para un análisis detallado de las relaciones intergubernamentales en España.

⁸ a) Employment, Social Policy, Health and Consumers Affairs (EPSCO); b) Agriculture and Fisheries (AGRIFISH); c) Environment (ENV); d) Education, Youth and Culture (EYC).

⁹ AA.VV., *La participación de las regiones en Europa*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona 2003; ALBERTÍ ROVIRA, E., "Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: las nuevas perspectivas del Tratado Constitucional y la participación interna", en ALBERTÍ ROVIRA, E., ORTEGA ÁLVAREZ, L. y MONTILLA MARTOS, J., *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 1-42.; ARGULLOL MURGADES, E. y VELASCO RICO, C.I. (Dir.), *Instituciones y competencias en los Estados descentralizados*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2011; ARIAS MARTÍNEZ, M.A., *Comunidades Autónomas y elaboración del Derecho comunitario europeo. Un estudio sobre el principio de colaboración en este ámbito*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1998.; BELTRÁN GARCÍA, S., "La aplicación de los acuerdos que regulan la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea: variaciones o desvaríos sobre un mismo tema", *Revista General de Derecho Europeo* (iustel.com), núm. 22, 2010; CIENFUEGOS MATEO, M., *Las Comunidades Autónomas y la Unión Europea*, Universitat Oberta de Catalunya, Barcelona, 2011. DASTIS, A., "La Administración española ante la Unión Europea", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 90, 1995, pp. 323-349; ELVIRA AYUSO, L., "Las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea: la representación de Cataluña", *Revista*

según el cual è posible dividir participación autonómica en los asunto europeos en dos dimensiones: participación *interna* y la participación *externa* (Castellá Andreu, 2008). La primera se refiere al papel de las CCAA en la negociación de la posición estatal en los órganos de colaboración vertical (CARUE y conferencias sectoriales) del estado español. La segunda se refiere, por lo contrario, a la participación de los gobiernos autonómicos en Bruselas. Esta última modalidad, contempla, a su vez, dos posibilidades. La participación (*externa*) es *directa* cuando cada CA participa en nombre propio en el CdR o en las numerosas asociaciones internacionales de entes sub-estatales; la participación (*externa*) se define *indirecta* cuando un gobierno autonómico actúa en representación de todas las CCAA, formando parte de la delegación estatal en el Consejo y en sus grupos de trabajo, o en los comités adscritos a la Comisión (*Comitología*). A partir de los Acuerdo de 2004, es justamente esta última modalidad que ha garantizado en estos últimos años la presencia de los representantes autonómicos en más de un centenar de reuniones del Consejo en áreas tan relevantes como medioambiente, agricultura, educación, cultura y asuntos sociales.

En estos primeros años de funcionamiento, los resultados de la CARUE han sido contradictorios. Formalmente, desde el 2005 las CCAA han participado en más de un centenar de reuniones del Consejo en áreas tan relevantes como medioambiente, agricultura, educación, cultura y asuntos sociales. Si a esto le añadimos que, desde el final de los años noventas las CCAA también asisten regularmente a los comités de la Comisión – y que para el periodo 2007-2011 han sido abiertos a la participación autonómicas más de 90 comités – no cabe duda que el incremento de la presencia de los gobiernos autonómicos en dos de las instituciones europeas más relevantes es da interpretarse como un elemento positivo. Sin embargo, varios autores señalan la presencia de varios puntos críticos, típicos de un proceso aún poco formalizado y demasiado sensible a los humores políticos del contexto nacional (Etherington, 2012; Noferini, 2012). Además, no obstante se trate de un órgano de cooperación entre el estado central y las CCAA, cabe aquí recordar que la CARUE es, en todos casos, formalmente vinculada a la administración central, fortaleciendo así su naturaleza vertical, más que horizontal. En este sentido, algunos autores han considerado esta característica como un fortalecimiento de la posición del estado central a costa de las CCAA (Azpitarte, 2009).

d'Estudis Autònoms i Federals, núm. 8, 2009, pp. 85-117; HUICI SANCHO, L., *Las regiones con competencias legislativas en el Comité de las Regiones: los encuentros y desencuentros continúan*, Marcial Pons, Madrid, 2009; MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J., “Comunidades Autónomas y Unión Europea: hacia una mejora de la participación directa de las Comunidades autónomas en el proceso decisorio comunitario”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 22, 2005, pp. 759-805; OLESTI RAYO, A., “Les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea”, *Autonomies.Revista Catalana de Dret Públic*, núm. extraordinario de julio-septiembre de 2010, pp. 409-413; URREA CORRES, M., “La participación directa de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: un importante paso adelante. Comentario a los acuerdos de 9 de diciembre de 2004 de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas”, *Revista General de Derecho Europeo (iustel.com)*, núm. 8, 2005. VIVER PI-SUNYER, C., “El impacto de la crisis económica global en el sistema de descentralización política en España”, *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 13,2011, pp. 146-185.

4. Metodología y estado de la investigación

La investigación se basa sobre tres fuentes. En primer lugar he reconstruido el cuadro actual de las relaciones con la UE y de la acción exterior del estado central y de las CCAA a partir de la recopilación de fuentes primarias como leyes y normas, documentos oficiales del gobierno central y de los gobiernos autonómicos, debates parlamentarios y declaraciones políticas. Cabe aquí señalar que la actualidad política sigue tocando de cerca los objetivos de la presente investigación. En primer lugar, señalamos la aprobación en el pasado mes de Diciembre de 2014 de la Ley del Govern de la Generalitat n. 16/2014. La ley autonómica tiene por objeto regular la acción exterior de Cataluña y las relaciones de la Generalitat con la Unión Europea, con la finalidad de alcanzar, bajo la dirección, coordinación y orientación del Gobierno, entre otros objetivos, un mejor posicionamiento de Cataluña ante la Unión Europea y una participación más efectiva de la Generalitat en las instituciones europeas. Como era de esperarse, el estado central, mediante el principal partido que gobierna actualmente, ha recurrido la ley delante del Tribunal Constitucional. En segundo lugar, el nombramiento de Amadeu Altafaj - un periodista de larga carrera europea que fue portavoz del anterior comisario de Finanzas, Olli Rehn - como *representante permanente* de la Generalitat ante la UE, parece demostrar una vez más la relevancia de la arena europea para los intereses de la Generalitat¹⁰.

Con el objetivo de comparar cuanto está ocurriendo en España con el resto de los estados-miembro, he también revisado los hallazgos más recientes de la variada literatura europea sobre la movilización de los entes subestatales. El renovado interés por la cuestión territorial ha contribuido en ampliar la literatura politológica sobre cómo y porqué los entes subestatales participan en la toma de decisión europea (Tatham, 2013 y 2014). Las relaciones internacionales, el análisis de los nuevos regionalismos y de los nacionalismos minoritarios en Europa así como las contribuciones de los estudios sobre la diplomacia regional constituyen de hecho prismas analíticos que han ido ampliando la más tradicional literatura sobre gobernanza multinivel, relaciones intergubernamentales y europeización.

Finalmente, para el caso catalán, la investigación se ha apoyado sobre un extenso trabajo de campo que, entre 2014 y 2015, me ha llevado a entrevistar más de veinte actores directamente involucrados en la gestión de los asuntos europeos en el Govern de la Generalitat. Desde las

¹⁰ En esta misma línea señalamos, finalmente, dos últimos elementos, que fortalecen el compromiso del actual gobierno de la Generalitat en los asuntos europeos e internacionales. Por un lado, señalamos el nombramiento de los nuevos delegados del Gobierno catalán en Italia, Luca Bellizzi, y Austria, Adam Casals, cuya misión consistirá en proceder a la apertura de las delegaciones catalanas de Roma y Viena. Como era de esperarse, por otro lado, la apertura de estas dos nuevas delegaciones forma parte de un claro proceso de fortalecimiento de la acción exterior del Govern en la línea de apuntalar las "estructuras de Estado" en vista del avance del proceso de independencia. En tal proceso de reestructuración institucional es prevista, por ejemplo, la creación de un verdadero departamento de asuntos exteriores.

primeras entrevistas, la comparación entre las obligaciones legales contenidas en los distintos decretos de reestructuración de los departamentos y el desarrollo real de las relaciones entre los departamentos, ha evidenciado la presencia de ciertas diferencias. Por ejemplo, no siempre la implementación de las normas era la más adecuada y esto daba lugar a diferentes modelos de coordinación de los asuntos europeos en los diferentes departamentos.

Con el objetivo de seleccionar los perfiles más adecuados para una serie de entrevistas en profundidad, he contactado primariamente con las Secretarías Generales de todas las Consejerías para que me pudiesen indicar algunos perfiles con responsabilidad en los asuntos europeos. Para esta fase he utilizado la técnica del muestreo no probabilístico de 'bola de nieve', una técnica utilizada para identificar a los sujetos potenciales en estudios en donde los sujetos son difíciles de encontrar dada la complejidad del contexto. Finalmente, como el interés de la investigación han sido las prácticas reales de la participación autonómica en los asuntos europeos, las entrevistas han abarcado un amplio abanico de funcionarios públicos, expertos y especialistas en los asuntos europeos, alternando cargos políticos con personal más técnico.

BORRADOR PROVISIONAL

5. Los resultados de la investigación

5.1 La unidad coordinación de los asuntos europeos en el organigrama autonómicos

5.1.1 Evolución histórica

Con el avance del proceso de integración europea, la coordinación de los asuntos europeos en el organigrama autonómico asume una relevancia siempre creciente. Las presiones para el cambio surgen de la necesidad de conjugar dos lógicas aparentemente contrastantes: la intensidad de la coordinación por un lado, y la gestión transversal de las políticas europeas por el otro. La necesidad de uniformar la acción de gobierno requiere cierto grado de centralización para evitar que las diferentes visiones sectoriales prevalezcan sobre la visión del conjunto, en particular en materia de acción exterior (dimensión vertical). Sin embargo, por su transversalidad, los asuntos europeos mal se prestan a encajar en un organigrama autonómico que exaspere la especialización sectorial y la división funcional. De allí, la necesidad de equilibrar intensidad y amplitud de la coordinación (dimensión horizontal).

A partir de la entrada de España en las Comunidades Europeas en 1986, las CCAA empiezan a modificar sus organigramas en dos direcciones. En primer lugar, todos los gobiernos crean unidades administrativas dedicadas a la coordinación interna y con el estado central sobre los temas europeos. En segundo lugar, las CCAA se abren a las prácticas de la diplomacia regional mediante la creación de las delegaciones consideradas, en varios casos, como representación institucional de los respectivos gobiernos delante de las instituciones europeas. Por cuanto liderado por las CCAA históricas que ven desde el principio a las instituciones europeas como un interlocutor estratégico para sus demandas en clave nacionalista, el proceso de cambio institucional es generalizado y convergente en todas las CCAA.

Con perspectiva histórica, hay que reconocer que el contexto de transición democrática contribuyó en asignar a la dimensión europea un valor añadido de modernización que fue ampliamente compartido entre las principales fuerzas políticas nacionales y autonómicas. Esto hizo que, desde el principio, varias CCAA – no solo las históricas - compartiesen ciertas inquietudes comunes en favor de una mayor abertura a la participación autonómica en los asuntos europeos. En segundo lugar, la institucionalización de los asuntos europeos ocurrió en arenas políticas autonómicas relativamente estables y escasamente fragmentadas. La tabla 2 muestra, por ejemplo que, desde 1978 a 2011, el 61,5% de los gobiernos autonómicos han sido gobiernos unipartidistas¹¹. Con estas premisas, la continuidad de los ejecutivos regionales puede

¹¹ Matas, J.; Reniu, J. M, 2004, La política de las coaliciones en Cataluña. *Revista Española de Ciencia Política*. pp. 83 – 112; Reniu Vilamala, J., .La formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996

haber influido positivamente sobre la definición de un modelo de coordinación de los asuntos europeos estable. Esto podría por ejemplo explicar porque todas las CCAA apostaran, para el fortalecimiento de la presencia autonómica en Bruselas, aunque cuando su impacto real parecía ser menor del esperado¹².

Tabla 2 - Los gobiernos autonómicos: 1978-2011

187 gobiernos	Gobiernos unipartidistas mayoritarios	Gobiernos unipartidistas minoritarios	Gobiernos de coalición mayoritarios	Gobiernos de coalición minoritarios	Gobiernos de coalición sobredimensionados
Actualmente	9 (52,9%)	3 (17,6%)	4 (23,5%)	1 (5,9%)	0 (0%)
Histórico	76 (40,6%)	39 (20,9%)	43 (23,0%)	28 (15,0%)	1 (0,5%)

Fuente: Observatorio de los Gobiernos de Coalición en España (OGC) - CCAA

Finalmente, las promesas de los fondos estructurales que se iban a otorgar a España representaron otro importante incentivo para la modernización de la incipiente administración pública autonómica. Bajo la urgencia de utilizar correctamente el ingente flujo financiero de las ayudas estructurales, los gobiernos regionales se preocuparon de adecuar y mejorar la propia estructura administrativa mediante la creación de unidades especializadas y la formación del personal administrativo en los temas europeos.

5.1.2 El escenario actual

El escenario actual confirma algunas tendencias conocidas¹³ no obstante la presencia de algunas novedades más recientes. Entre los aspectos de mayor relieve, se confirma ‘la migración’ de los asuntos europeos desde las carteras de economía a las consejerías más próximas al área de la Presidencia. Hasta el 2012, sólo tres CCAA optan para mantener la coordinación de los asuntos europeos en las consejerías económicas: Navarra, Castilla La Mancha y Cantabria. En el resto de las CCAA, la responsabilidad de los asuntos europeos recae en la proximidad institucional de la Presidencia. El fenómeno es interpretable en virtud del mayor peso político que la UE ha asumido en la política estatal y autonómica, en un contexto –

.(España): 2002; Pallarés, Francesc (ed.) (2008) *Las Elecciones autonómicas y locales de 2007*. Madrid: CIS

¹² De hecho, solo el actual contexto de austeridad y crisis financiera parece haber tenido la fuerza de reabrir el debate sobre la oportunidad y la eficacia de las delegaciones autonómicas en Bruselas.

a partir de la Ampliación del 2004 – de disminución progresiva de los fondos estructurales para España.

Aunque la heterogeneidad de los organigramas autonómicos rinda muy difícil una comparación entre las 17 CCAA, existen algunos atributos comunes destacables. En primer lugar, en ningún caso los asuntos europeos han alcanzado el rango de consejería. La mayoría de estos departamentos son, de hecho, direcciones generales aunque sean frecuentes las secretarías generales (técnicas o las secretarías sectoriales). Cada gobierno entrante, además, puede operar las modificaciones del organigrama autonómico que reputa oportunas mediante ley ordinaria. Así, por ejemplo, en Cataluña a raíz de las elecciones autonómicas de 2011, los asuntos europeos fueron ‘degradados’ desde el rango de secretaría a lo de dirección general. Por cuanto varias interpretaciones sean posibles (crisis económica y recortes, sobre todas), el cambio difícilmente puede sugerir una menor relevancia de los asuntos europeos en la agenda política del Govern de la Generalitat.

En segundo lugar, tratándose de órganos superiores de la administración pública autonómica, el titular de la unidad es siempre un cargo de confianza vinculado a la mayoría política que controla el gobierno y muy a menudo proveniente del mundo diplomático. Lo que puede variar es la relación de dependencia del titular con la administración pública. En algunos casos se trata de personal que ya pertenece a la función pública y cuyo nombramiento ocurre per libre designación del gobierno en cargo. En otros casos, por lo contrario, los gobiernos recurren a expertos y o a perfiles más políticos sin previa vinculación a la administración pública. Finalmente, vale la pena remarcar que en muchos casos, además, las unidades de coordinación incluyen los asuntos europeos en la más amplia área de las relaciones internacionales, juntamente a la cooperación al desarrollo y a las relaciones institucionales. Un aspecto este último que puede crear algún solapamiento funcional y cierta tensión política, en particular cuando – en presencia de mayorías pluripartidistas – diferentes partidos controlan políticamente las diferentes carteras¹⁴. Es el caso por ejemplo de los gobiernos tripartidos de Cataluña, en los cuales ERC controlaba el área de internacional, mientras que el PSC era responsable para asuntos europeos; o el caso del gobierno de coalición entre PSdG y BNG en Galicia entre el 2004 y el 2007.

Con respecto a las funciones y responsabilidades asignadas a las unidades de coordinación, ellas ostentan la representación autonómica en las relaciones con los órganos del estado central (CARCUE, por ejemplo), así como presiden las comisiones y/o los órganos de coordinación intra- autonómicos dedicados a los temas europeos. De ellas dependen, además, tanto funcionalmente como orgánicamente, las delegaciones de Bruselas, aunque alguna CCAA reserve ciertas responsabilidades a los departamentos económicos.

14

El alcance de la coordinación depende substancialmente de la capacidad de liderazgo interno de estas unidades con respecto al resto de carteras. El análisis cualitativo presenta escenarios y estilos de actuación diferentes. En general prevalece un modelo moderadamente centralizado en el cual las unidades de coordinación – en estricto contacto con Presidencia – definen y dirigen la posición del gobierno autonómico en los aspectos más relevantes de las políticas europeas. Sin embargo, frente a gobiernos autonómicos que aspiran a un grado mayor de centralización que incluye el ‘control político’ del Presidente hasta en los numerosos acuerdos o programas europeos a los cuales participa la comunidad, existen modelos de coordinación más plurales en los cuales el alcance de la coordinación es menor y la red de actores y/o unidades que participan (e inciden) en la gestión de los asuntos europeos es más amplia. Claramente, es muy probable que los dos modelos (centralizado *versus* pluralista) produzcan resultados diferentes a la hora de medir la efectividad de la participación autonómica en la toma de decisión europea.

Sorprendentemente, cuando incluimos la perspectiva del personal de las delegaciones en Bruselas sobre el modelo de coordinación presente en la región, las percepciones parecen indicar un mayor grado de abertura. Solo unos pocos encuestados sostienen, por ejemplo, que sobre los temas europeos la red de los actores regionales sea ‘dominada’ por la unidad de coordinación. Las entrevistas cualitativas confirman, por lo contrario, que – no obstante la absoluta centralidad de la unidad de coordinación – las relaciones son relativamente fluidas y descentralizadas. El elevado número de peticiones y los constantes contactos que la delegación mantiene con el resto de las consejerías podría explicar la percepción - desde la perspectiva del personal desplazado en Bruselas - de una red más abierta y plural.

Figura 1 - ¿Cómo evaluaría la red de los actores (el conjunto de las Consejerías) que se dedican a los asuntos europeos en su Comunidad Autónoma? (N=16/17)



Fuente: el autor

5.2 Las delegaciones autonómicas en Bruselas

5.2.1 Evolución y dependencia orgánica

Formalmente, la acción exterior de las CCAA puede apoyarse sobre diferentes modelos de oficinas. Por un lado, existen las ‘embajadas’ o ‘delegaciones’, formalmente establecidas como unidades de representación de los gobiernos autonómicos en el extranjero. Por otra parte, las CCAA disponen de oficinas comerciales (en los sectores del turismo, de la promoción de las exportaciones, de la internacionalización de las empresas regionales, o de la cooperación al desarrollo) repartidas geográficamente con la genérica finalidad de fortalecer la proyección internacional del territorio autonómico¹⁵. Las oficinas autonómicas en Bruselas pertenecen a la primera categoría. Hasta el 2010, todas las CCAA tenían su delegación en la capital belga. A raíz de las pasadas elecciones autonómicas de 2011, Castilla La Mancha y Asturias cerraron las propias oficinas, salvo luego volver en abrirlas, esta vez, al amparo de la REPER española. Actualmente, cinco CCAA (las dos mencionadas anteriormente mas La Rioja, Aragón y Navarra) han aceptado la propuesta del ministro Margallo de incorporarse en la REPER.

En el contexto europeo, las CCAA han sido pioneras en aproximarse a las instituciones comunitarias y en fomentar la práctica del trabajo en red entre los actores sub-estatales (y sus asociaciones) de los varios estados-miembro. No hace falta recordar aquí que la presencia de los primeros gobiernos autonómicos en Bruselas desencadenó una serie de reacciones trascendentales para el Estado de las Autonomías con respecto a la acción exterior de las CCAA. A tal respecto, la Sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994 constituye el punto de inflexión a partir del cual la jurisprudencia reconoció la legitimidad de la demanda del País Vasco, al considerar que las instituciones comunitarias debaten cuestiones que afectan directamente a las competencias autonómicas.

En poco más que una década, las delegaciones se han afianzado como ‘antenas autonómicas en centro neurálgico’ de la UE, desarrollando un papel clave en filtrar y transmitir información sobre

¹⁵ En 2012, a raíz de los recortes en gasto público impuestos por la crisis económica, el debate ha sido reanimado por parte del ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación del gobierno de Mariano Rajoy, José Manuel-García Margallo, que ha propuesto de agrupar a los funcionarios de las oficinas autonómicas repartidos por 37 países directamente en las embajadas españolas. El objetivo sería lo de racionalizar el entramado de la diplomacia autonómica que cuenta con alrededor de 200 oficinas en el exterior; un numero excesivamente amplio – según el ministro – en tiempos de austeridad. Cataluña, Comunidad Valenciana y Andalucía son las autonomías con mayor presencia, con unas 50 oficinas la primera y más de 20 las otras dos.

los principales temas europeos con impacto territorial. En este proceso de fortalecimiento, su modelo organizativo ha tenido que cambiar y adaptarse. Surgidas originariamente con una variedad de formas jurídicas (consorcios, fundaciones, partenariados público-privado, empresas), actualmente la mayoría de ella son delegaciones oficiales de los gobiernos autonómicos y constituyen, por lo tanto, unidades de la administración públicas autonómicas. En aquellas CCAA que han renovado ya los respectivos Estatutos de Autonomías, además, las delegaciones han sido incluidas – sin demasiados detalles a ser honestos – en los apartados que regulan las relaciones entre la UE y la CA (Tabla 5).

Tabla 5 – La presencia de las delegaciones en los estatutos de Autonomía de nueva generación

ACR	Referencias explícita en los Estatutos de Autonomía
AND	<i>Artículo 236. Delegación Permanente de la Junta de Andalucía.</i> La Junta de Andalucía tendrá una Delegación Permanente en la Unión Europea como órgano administrativo de representación, defensa y promoción de sus intereses ante las instituciones y órganos de la misma, así como para recabar información y establecer mecanismos de relación y coordinación con los mismos.
ARA	<i>Artículo 92. Relaciones con la Unión Europea.</i> 2. La Comunidad Autónoma de Aragón establecerá una delegación para la presentación, defensa y promoción de sus intereses ante las instituciones y órganos de la Unión Europea.
BAL	<i>Artículo 107. Delegaciones u Oficinas ante la Unión Europea.</i> La Comunidad Autónoma puede establecer delegaciones u oficinas de representación ante la Unión Europea para mejorar el ejercicio de sus competencias y promover adecuadamente sus intereses.
CAT	<i>Artículo 192. Delegación de la Generalitat ante la Unión Europea.</i> La Generalitat establecerá una delegación para la mejor defensa de sus intereses ante las instituciones de la Unión Europea.
CYL	<i>Artículo 64. Delegación Permanente de la Comunidad de Castilla y León ante la Unión Europea.</i> La Comunidad de Castilla y León podrá establecer una Delegación Permanente ante la Unión Europea con el fin de mantener relaciones de colaboración con las instituciones europeas y de ejercer funciones de información y de promoción y defensa de los intereses de Castilla y León.
EXT	<i>Art. 70</i> e) La Comunidad Autónoma mantendrá cauces de relación directa con las instituciones de la Unión Europea y tendrá una oficina permanente encargada de las relaciones con las instituciones y órganos comunitarios en aquellas materias que afecten a los intereses de Extremadura.
VAL	<i>Art. 61.</i> 1. La Comunitat Valenciana tendrá una Delegación en Bruselas como órgano administrativo de representación, defensa y promoción de sus intereses multisectoriales ante las instituciones y órganos de la Unión Europea.

Fuente: el autor

En segundo lugar, en materia de dependencia jerárquica se confirma cuanto observado en el caso de las unidades de coordinación. La responsabilidad orgánica sobre las delegaciones pasa – salvo alguna excepción – de la consejería de economía a la consejería de presidencia.

Sorprendentemente, de todas formas, es posible también apreciar el recorrido inverso (de Presidencia a Economía) como en el caso de Navarra y Cantabria. Un elemento este último que podría reflejar la presencia de un cierto debate sobre el verdadero rol de estas unidades después de dos décadas de funcionamiento.

Tabla 4 – Las delegaciones autonómicas en Bruselas (2000-2015) (provisional)

ACR	año de creación	forma jurídica 2011	dependencia orgánica (2000)**	dependencia orgánica (2011)	cambio
AND	1986	admin. publica	Consejería de Obras Públicas y Transporte	Consejería de Presidencia	Δ
ARA	1986	admin. publica	Consejería de Economía	Consejería de Presidencia y de Justicia	REPER
AST					<i>suprimida en 2011 y ahora en la REPER</i>
BAL	1988	admin. publica	Consejería de Presidencia	Consejería de Presidencia	©
CAN	1989	admin. publica	Consejería de Economía	Consejería de Presidencia	Δ
CANT	1989	admin. publica	Consejería de Presidencia	Consejería de Economía, Hacienda y Empleo	←
CAT	1986	admin. publica	Consejería de Presidencia	Consejería de Presidencia	©
CYL					<i>suprimida en 2011 y ahora en la REPER</i>
CYM	1992	admin. publica	Presidencia	Consejería de Economía y Hacienda	←
EUS	1993	admin. publica	Presidencia	Presidencia	©
EXT	1994	Sociedad Pública (GPEX S.A.U.)	Consejería de Presidencia y Trabajo	Presidencia (Vicepresidencia primera)	©
GAL	1994/1988	Fundación	Consejería de Presidencia	Consejería de Presidencia	©
MDR	1995	admin. publica	Consejería de Presidencia	Vicepresidencia y Consejería de Cultura y Deporte y Portavocía del Gobierno)	©
MUR	1996	admin. publica	Consejería de Presidencia	Consejería de Presidencia (y Instituto de Fomento de la Región de Murcia)	©
NAV	1996	admin. publica	Consejería de Presidencia	Consejería de Economía y Hacienda	REPER

RIO	1997	admin. publica	Consejería de Presidencia	Consejería de Presidencia	REPER
VAL	1998	Fundación	Consejería de Presidencia	Consejería de Presidencia	©

Sobre las características del personal de las delegaciones hay cierta variación reconducible, probablemente, a las asimetrías tradicionales del mapa administrativo autonómico¹⁶. En primer lugar, el perfil de los directores (o delegados) puede variar entre una orientación más técnica o una más política. En el primer caso, se trataría de funcionarios públicos en grado de sobrevivir al cambio político. En el segundo caso, por lo contrario, el mayor relieve político del director vincularía este último a la confianza del gobierno en el cargo. Esto significa que cada nueva mayoría política en la CA comporta también el nombramiento de un nuevo delegado. Cómo el grado de politización de la administración pública es muy variado en las diecisiete CCAA, no existe una práctica común. Sin embargo, la estabilidad de ciertos escenarios políticos autonómicos, ha contribuido a la permanencia en el cargo de varios delegados, algunos de los cuales dirigen la delegación desde varios años.

A nivel de estructura organizativa y de personal, el número de empleados que trabajan en las delegaciones varía desde un mínimo de dos a un máximo de 55, con un valor promedio alrededor de 12 unidades¹⁷. Tale variación se debe, no solo al tamaño de la CA y a sus recursos, sino también a las funciones específicas asignadas a cada delegación. Esto no obstante, el análisis empírico revela una indiscutible relevancia del número y del grado de formación del personal en plantilla para el correcto funcionamiento de la delegación y, por lo tanto, para una más eficaz participación autonómica en los asuntos europeos. Finalmente – y a falta de información oficial - señalamos que los recursos financieros a disposición de cada delegación varían notablemente entre aproximadamente los 100 y 500 mil euros (promedio 283 mil euros¹⁸) cada año.

5.2.2 Las funciones de las delegaciones y la coordinación con las consejerías

De forma general, el objetivo de las delegaciones es apoyar la acción del gobierno autonómico en los temas europeos. Sus principales tareas consisten en: recibir y transmitir información a la CA; representar la CA en las instancias comunitarias y con las representaciones de los entes sub-estatales de los demás estados-miembro; llevar a cabo actividades de lobby; actuar como plataforma de apoyo a los funcionarios autonómicos y a los representantes de la sociedad civil

¹⁶

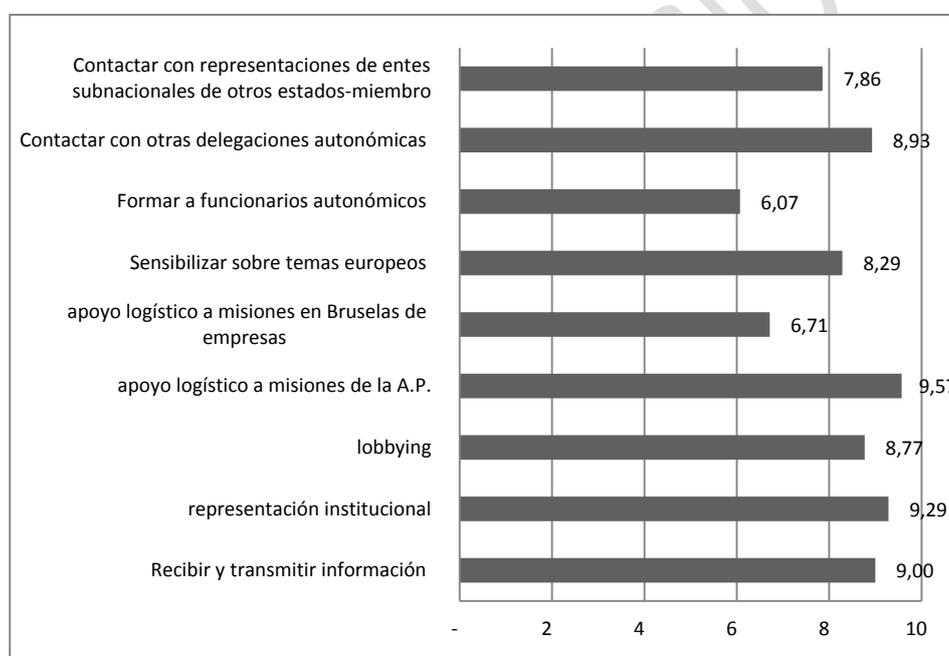
¹⁷ El caso de la Comunidad de Valencia, con 55 trabajadores, es una particularidad visto que en el cómputo del personal de la delegación entran también los empleados de la agencia de desarrollo regional.

¹⁸ Los datos son sólo indicativos debido a que solo 7 sobre 17 CCAA han fornido indicaciones sobre el presupuesto anual.

en misión en Bruselas; sensibilizar sobre temas europeos a la CA y formar a los empleados públicos autonómicos (Castellá Andreu, 2008: 80).

El análisis empírico muestra, de todas formas, que no todas las funciones recubren la misma relevancia en la agenda de las delegaciones (Figura 2). Las funciones de apoyo logístico a las misiones de los funcionarios de la CA (9,57 sobre 10), de representación institucional (9,29) y de coordinación horizontal con las demás delegaciones¹⁹ (8,93) constituyen el núcleo esencial de las actividades de la delegación. En cambio la formación de los funcionarios autonómicos (6,07) y las actividades de apoyo a las misiones de las empresas que operan en el territorio de la CA parecen recubrir un espacio menor. Se confirmaría por lo tanto la hipótesis en favor de un papel institucional y de coordinación, más que de promoción económica, de estas unidades.

Figura 2 - Clasifique por orden de relevancia las actividades que su delegación lleva a cabo: (0=ninguna relevancia; 10=máx. relevancia)

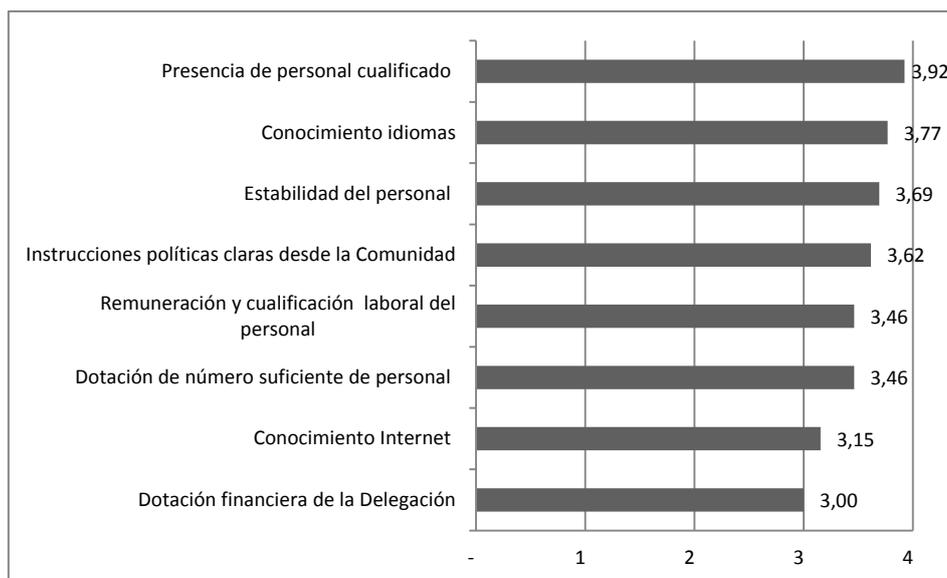


Fuente: el autor

Con respecto a las condiciones necesarias para desarrollar adecuadamente las funciones encomendadas, tanto las entrevistas como el cuestionario metodológico, muestran que la presencia y la estabilidad de personal cualificado, el conocimiento de los idiomas y la claridad de las instrucciones desde la CA son entre los factores más relevantes.

Figura 3 - Considerando las múltiples funciones de su delegación, ¿qué relevancia tienen los siguientes aspectos? (1) Irrelevante; (2) poco relevante; (3) bastante relevante; (4) muy relevante

¹⁹ Vale la pena mencionar aquí la existencia de un organismo informal de coordinación horizontal denominado CORE y que ha sido reconocido por la misma ex....



Fuente: el autor

En línea general, la evaluación de los canales de intercambio de información, noticias y datos sobre los asuntos europeos entre la delegación y la CA son positivos. Claramente, las relaciones son muy fluidas con la unidad de coordinación. En cambio, el análisis cualitativo releva algunas dificultades en las relaciones con el resto de los departamentos. La Tabla 7 presenta la evidencia empírica de las principales problemáticas según cuanto revelan las entrevistas. La dificultad de transmitir adecuadamente la relevancia de los temas europeos y la falta de cierta sensibilidad por parte del personal administrativo de las consejerías, son esencialmente los dos principales obstáculos.

Sin embargo, la abertura de algunas configuraciones del Consejo de la UE a partir de los Acuerdos CARCE del 2004, parece haber tenido un impacto positivo mejorado las relaciones con las consejerías sectoriales. *‘La participación en el Consejo ha hecho posible que Consejerías como Sanidad o Desarrollo Rural se hayan acercado a nuestra delegación, a su personal, a su función y que, a partir de ahí, mantengamos un mejor flujo de información entre esas Consejerías y la delegación en ambos sentidos’*²⁰. Si esto se confirmara para todas las CCAA, se trataría de un resultado novedoso y, hasta el momento olvidado por la literatura especializada. Como la mayoría de los trabajos sobre la participación de las CCAA se centran en evaluar de forma antagónica (o competitiva) las relaciones entre centro y periferia, los juicios sobre la participación autonómica en la toma de decisión europea son, a razón, escépticos en cuanto el estado central sigue reteniendo un substancial poder de veto en las relaciones con la

²⁰ Entrevista

UE. Sin embargo, si consideramos atentamente todas las consecuencias (directas e indirectas) de la participación autonómica en el Consejo de la UE, es razonable defender un cierto fortalecimiento de las CCAA en los asuntos europeos. No solo existen ya unos canales formales entre los gobiernos regionales y en una de las más influyentes instituciones de la UE; sino que estos canales ejercen una presión positiva sobre las dinámicas de coordinación y cooperación entre los diferentes departamentos autonómicos. El resultado final se traduce, por lo tanto, en el fortalecimiento de las capacidades administrativas y, consecuentemente, en una mayor calidad de las respuestas autonómicas delante a los temas europeos.

Tabla 7 – Las relaciones de las delegaciones con la unidad de coordinación y las demás consejerías

	<p>Principales problemas o elementos críticos detectados por el personal de la delegación autonómica</p> <p><i>(Muestra 16 delegaciones sobre 17)</i></p>
<p>Relaciones con la unidad de coordinación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>‘Sería útil que las personas del ámbito directivo de la unidad pasarán un período corto en la delegación para que comprendiesen la complejidad de la agenda en Bruselas’</i> • <i>‘Existe cierta dificultad para comprender al cien por cien cuales son las agendas y los ritmos de la Delegación, completamente diferentes a los de la unidad de coordinación’</i> • <i>‘La unidad dedicada a temas europeos se encarga de coordinar las actividades de toda la CA. La desventaja es que en ocasiones el margen de actuación disminuye por la cantidad de personas que deben dar su visto bueno para algunas temáticas’.</i>
<p>Relación con las demás consejerías</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>‘Con otros departamentos en ocasiones es difícil sensibilizar sobre los temas europeos’</i> • <i>‘Sería útil que la gente que trabaja en las diferentes consejerías estuviera concienciada de la importancia de las decisiones que se toman en la UE y que se les diera formación adecuada, incluyendo idiomas.’</i> • <i>‘Es importante mejorar la apropiación de los temas europeos por los departamentos sectoriales de manera que se obtengan instrucciones claras’</i> • <i>‘Existe una diferente visión de las prioridades por motivos obvios de la realidad inmediata en la región o en Bruselas’</i> • <i>‘Es importante la interiorización por parte de todos los departamentos del gobierno que la oficina en Bruselas es un apéndice mas del gobierno autonómico’</i> • <i>‘Las consejerías cuentan con personal muy cualificado, que gestiona los programas europeos impecablemente. A veces, de todas formas, el personal está sumergido en los problemas cotidianos.’</i> • <i>‘El personal está muy ocupado con sus labores diarias y tiene poco tiempo para hacer un seguimiento en profundidad de los temas europeos’</i>

Fuente: el autor

5.3 La coordinación de los asuntos europeos en las consejerías

Las mismas exigencias de coordinación horizontal surgidas en el seno del gobierno autonómico se reproducen al nivel de consejería cuando en un mismo ámbito sectorial es preciso unificar las posiciones de las diferentes direcciones generales de cara a una política concreta. En medioambiente, por ejemplo, la multitud de los temas abarcados (cambio climático, sostenibilidad, biodiversidad, eficiencia energética, contaminación las aguas, residuos sólidos urbanos, etc..) requiere un grado de especialización interno relevante que puede, al mismo tiempo, incrementar los costes de la coordinación.

En virtud del fortalecimiento de la participación externa indirecta, además, las consejerías se ven siempre más involucradas en los asuntos europeos. Con los Acuerdo CARCE de 2004, son de hecho las consejerías sectoriales que seleccionan el personal técnico que asiste a los grupos de trabajo del Consejo. Estos encuentros, durante los cuales toman forma los diseños legislativos europeos, mantienen un elevado contenido técnico, cuando el proceso de definición de la posición común autonómica está aún por terminar. De allí que la consejería que ostenta la representación se encuentra en la incómoda situación de tener que seleccionar el personal técnico adecuado para los contenidos de las reuniones sin perder de vista la componente política necesaria para poder llegar a un acuerdo con las demás CCAA (y, más tarde, con el estado central). Desde el análisis cualitativo emerge con insistencia la dificultad de poder seleccionar perfiles técnicos especializados y – al mismo tiempo – dotados de capacidades negociadoras y habilidades diplomáticas. Para el seguimiento de ciertos diseños legislativos en áreas como agricultura y pesca, además, se menciona la utilidad de la presencia de más de un técnico. Sin embargo, el coste-oportunidad de enviar personal fuera, los costes de desplazamiento y la cobertura económica durante el tiempo de las reuniones, no son aspectos alentadores para las arcas autonómicas.

Claramente, en estudio exhaustivo sobre cómo cada consejería coordina internamente los asuntos europeos es imposible en cuanto supondría escanear el organigrama de alrededor más de 170 consejerías en presencia de escasa documentación oficial. El análisis empírico muestra de todas formas las presencias de cuatro escenarios básicos que difieren cuanto a intensidad y continuidad de la coordinación²¹.

²¹ En un interesante ejercicio empírico sobre la coordinación intra-autonómica en la Generalitat de Cataluña durante la pasada legislatura, véase María Bonet (2011)

INTENSIDAD	+	Unidad temporal de coordinación dirigida por un cargo asignado (funcionario vs ad hoc)	Dirección General de Asuntos Europeos
	-	Cargo unipersonal temporal (funcionario vs ad hoc)	funcionario con dedicación parcial a los asuntos europeos
		-	+
CONTINUIDAD			

Estas dos son máximas cuando, por ejemplo, existe una dirección general (o secretaria) orgánicamente encargada de la coordinación de los asuntos europeos dentro de la consejería. El caso típico podría ser la consejería de agricultura en una grande CA con fuertes intereses agrícolas. En una política fuertemente europeizada, la necesidad de conocer a tiempo y con detalle los avances del debate europeo se transforma en una prioridad estratégica que determina la capacidad de reacción del gobierno autonómico. Por el otro extremo, la coordinación es mínima (intensidad débil y discontinua) cuando una consejería delega la responsabilidad de los asuntos europeos a un único cargo unipersonal temporalmente contratado. El modelo podría ser una consejería (en cultura o educación) de una CA de tamaño mediano que, en concomitancia con el semestre de representación, contrata un profesional del mundo de la cultura (o educación) para la coordinación de los asuntos europeos. Terminado el semestre, la persona contratada se reincorpora a su actividad y la coordinación de los asuntos europeos desaparece de las actividades de la consejería.

Entre estos dos extremos, es todavía posible diseñar dos escenarios intermedios. En el primer escenario, es el mismo personal funcional de la consejería – con el rango de subdirector general, por ejemplo - quien ostenta la coordinación de los asuntos europeos. Tratándose de un funcionario, el modelo garantiza una cierta continuidad en cambio de una intensidad de la coordinación que será menor. El funcionario responsable tendrá, de hecho, que compaginar los asuntos europeos con el resto de sus actividades. El segundo escenario intermedio asegura, en cambio, un grado de coordinación mayor considerando la creación de una unidad con responsabilidad sobre los temas europeos en el seno de la consejería. Estas unidades suelen ser informales, reducidas y temporales. Para ser efectivas requieren, además, del liderazgo de un algún perfil que centralice en el seno de la consejería la gestión de los asuntos europeos. La práctica muestra que, muy a menudo, se trata de un asesor de confianza política del mismo consejero. La continuidad de la coordinación no está, por lo tanto garantizada, en cuanto, con el

cambio de gobierno, es probable que el asesor pueda ser cesado. La presencia y la frecuencia de estos dos modelos intermedios dependen en realidad del tamaño de la CA y de cuanto sea europeizado el sector en cuestión. Aunque no sea posible establecer una relación lineal, la evidencia empírica parece indicar que, de hecho, a mayor tamaño y a mayor grado de europeización corresponden, también, un grado de coordinación más elevado (en intensidad y continuidad).

6. Conclusiones provisionales

En España, el debate sobre el modelo de participación autonómica en los asuntos europeos es aún muy abierto. Hasta qué punto la estructura política, administrativa y territorial del estado español se haya modificado bajo la influencia del UE es una cuestión aún abierta. Mucha literatura doméstica sufraga, en todos casos, la hipótesis que el proceso de integración europea haya fortalecido la actitud competitiva típica de algunas CCAA con el estado central sin poder certificar un real avance de la participación de las CCAA en los asuntos europeos. El escenario institucional que regula las relaciones centro-periferia en temas europeos se apoya básicamente sobre las conferencias sectoriales y la CARCE/CARUE. El juicio por parte de la literatura especializada sobre el funcionamiento de las conferencias sectoriales es básicamente negativo en cuanto estas últimas han mostrado ser, muy raramente, el instrumento adecuado para el intercambio de posiciones entre estado central y las CCAA. Análogamente, las valoraciones del funcionamiento de la CARCE/CARUE detectan la presencia de algunos puntos críticos, típicos de un proceso aún poco formalizado y demasiado sensible a los humores políticos del contexto nacional y/o del ministro de turno.

Sin embargo, la mayoría de las contribuciones de la literatura se ha centrado sobre el análisis de las relaciones intergubernamentales, mientras muy poca atención ha sido dedicada a cómo los gobiernos autonómicos se desempeñan en la participación en los asuntos europeos. En cambio, el presente trabajo ha analizado la participación autonómica en los asuntos europeos a partir de cómo los gobiernos definen y organizan la coordinación de los temas europeos en el organigrama autonómico. El principal objetivo ha consistido en observar como el modelo de gobernanza de los asuntos europeos que cada CA establece afecta las participaciones autonómicas en los asuntos europeos.

Con el avance del proceso de integración europea, la cuestión de la organización de los asuntos europeos en los gobiernos autonómicos ha asumido una relevancia siempre creciente. En primer lugar, nuevas unidades departamentales dedicadas a la coordinación de los asuntos europeos han sido creadas y ubicadas en proximidad de las áreas de mayor influencia política. En segundo

lugar, hay que señalar la creación de las delegaciones (u oficinas) en Bruselas. Finalmente, la transversalidad de los temas europeos, ha obligado a las consejerías a dotarse de unos mecanismos de coordinación para garantizar la coherencia interna de las actuaciones.

El análisis comparado de los modelos de gobernanza de los asuntos europeos en las 17 CCAA revela algunos elementos comunes aunque en presencia de una diversidad de opciones que definen estilos de participación diferenciales. Entre los aspectos comunes señalamos 'la migración' de la coordinación de los asuntos europeos desde las consejerías de economía a las consejerías (o departamentos) más próximas al área de la Presidencia. En segundo lugar, la mayoría de estos departamentos son direcciones generales aunque sean frecuentes las secretarías generales (o secretarías sectoriales). En tercer lugar, el titular de la unidad es siempre un cargo de confianza política vinculado a la mayoría política que controla el gobierno. Sin embargo, sobre el alcance de la coordinación y la naturaleza del liderazgo, el análisis cualitativo presenta escenarios y estilos de actuación diferentes. Por un lado, prevalece un modelo moderadamente centralizado en el cual las unidades de coordinación – en estricto contacto con la Presidencia – definen y dirigen la posición del gobierno autonómico en 'todo lo que es UE'. Por el otro lado, en cambio, la intensidad de la coordinación es menor y la red de actores y/o unidades que participan en la gestión de los asuntos europeos es más amplia.

Con respecto a las delegaciones, las CCAA han sido pionera en aproximarse a las arenas internacionales y la presencia de los primeros gobiernos autonómicos en Bruselas ha desencadenado una serie de reacciones trascendentales para la participación autonómica en los asuntos europeos. Actualmente, solo 12 CCAA mantienen una delegación autonómica para las relaciones con la UE con sede en Bruselas. Con los años, la responsabilidad orgánica sobre las delegaciones pasa – salvo alguna excepción – de las consejerías económicas a las consejerías de Presidencia, a testimoniar una mayor voluntad de control político en el seno de la acción de gobierno. El análisis cualitativo sobre las tareas de las delegaciones muestra, de todas formas, que no todas las funciones recubren la misma relevancia. En primer lugar, las funciones de apoyo logístico a las misiones de funcionarios o representantes de la CA, de representación institucional y de coordinación horizontal con las demás delegaciones constituyen el núcleo esencial de las actividades de la delegación. En cambio la formación de los funcionarios autonómicos y las actividades de apoyo a las misiones de las empresas que operan en el territorio de la CA parecen recubrir un espacio menor. En segundo lugar, con respecto a las condiciones necesarias para desarrollar adecuadamente las funciones encomendadas, tanto las entrevistas como el cuestionario metodológico, muestran que la presencia y la estabilidad de personal cualificado, el conocimiento de los idiomas y la claridad de las instrucciones desde la CA son entre los factores más relevantes. En tercer lugar, aunque en escenario de progresivas mejoras, el análisis cualitativo muestra la presencia de cierta criticidad en las relaciones entre las delegaciones y los departamentos sectoriales del gobierno autonómico.

Finalmente, las mismas exigencias de coordinación horizontal surgidas en el seno del gobierno autonómico se reproducen al nivel de consejería, cuando en un mismo ámbito sectorial, es preciso unificar las posiciones de las diferentes direcciones generales de cara a una política (o posición) concreta. El análisis empírico muestra las presencias de escenarios muy diferentes que dependen de dos variables: la CA en cuestión y el sector en examen. Básicamente, la mayoría de las consejerías, aunque con variaciones significativas, presentan una figura encargada internamente de la coordinación y/o del seguimiento de los temas europeos. Sin embargo, frente a consejerías que disponen de una unidad interna permanente de coordinación de los temas europeos, en las mayorías de las consejerías la coordinación recae sobre una única persona, muy a menudo un cargo de confianza política nombrado por el Consejero, o personal laboral autonómico. De las entrevistas es evidente que la búsqueda del perfil para garantizar una participación adecuada de las CCAA en los asuntos europeos es una cuestión compleja que depende de consideraciones económicas, técnicas y políticas.

En conclusión, la presencia de estilos de coordinación diferentes, de delegaciones autonómicas de diferente peso y envergadura y de modelos alternativos de coordinación intra- autonómica, revelan que la participación de las CCAA en los asuntos europeos puede asumir formas muy distintas (aunque en presencia de un marco regulador común para todas las 17 CCAA así como establecido por la CARCE/CARUE).

Bibliografía

- Agranoff, R. 1996. "Federal Evolution in Spain." *International Political Science Review* 17(4) (October): 385-402.
- Agranoff, R., 1999. "Intergovernmental Relations and the Management of Asymmetry in Federal Spain" in R. Agranoff (ed.), *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*. Baden-Baden: Nomos.
- Agranoff, R., 2004. "Autonomy, Devolution, and Intergovernmental Relations." *Regional and Federal Studies* 14(1) (Spring): 26-65.
- Agranoff, R., 2009. "Toward an Emergent Theory of IGR Governance at the Dawn of the Network Era." In E. Ongaro, A. Massey, M. Holzer and E. Wayenberg (eds.), *Governance and Intergovernmental Relations in the European Union and the United States*. Houndsmill: Edward Elgar.
- Agranoff, R., and Ballart, X., 2010, *The Effects of Domestic versus Europeanization Influences on Intergovernmental Relations: the Case of Spain*, mimeo, Universita Autònoma de Barcelona
- Arbós et al., 2009, *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autònomico. La posición de los actores*, Col·lecció Institut d'Estudis Autònomicos, n.64, Barcelona,
- Azpirtarte, M., 2009, "El Estado autonómico unitario y el Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del derecho europeo en el ordenamiento español", *Revista d'Estudis Autònomicos i Federals*, nº 9, pp. 129-164
- Bache, I. 1998, *The politics of European regional policy. Multi-level governance or flexible gatekeeping?*, Sheffield: Sheffield Univ. Press.
- Bache, I. 1999. The extended gate-keeper: central government and the implementation of EC regional policy in the UK. *Journal of European Public Policy* 6, no. 1: 28–45.
- Bache, I. 2008. *Europeanization and multi-level governance. Cohesion policy in the European Union and Britain*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Bache I and Jordan A (eds.) (2006): *The Europeanisation of British Politics?* Basingstoke: Palgrave
- Bache, I., and M. Flinders, eds. 2004. *Multi-level governance*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Badiello, L., 2004, "La representación regional en Bruselas: evolución, funciones y perspectivas, en Morata, F.(ed.), *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch,
- Beltran, S., 2001, *Los acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas españolas*, IEA-UAB, 2001
- Beltrán, 2010
- Bonet, M., 2010, "Asuntos europeos y Generalitat de Catalunya: ¿un vínculo operativo?", trabajo final presentado en el marco del Máster Oficial en Integración Europea, Universidad Autónoma de Barcelona
- Börzel, T. 2002. *States and Regions in the European Union: Institutional Adaptation in Germany and Spain*, Cambridge, UK: Cambridge University Press
- Borzel, T., 2005, What Can Federalism Teach Us About the European Union? The German Experience. *Regional and Federal Studies*, 15 (2), 245-257.
- Boschma R.A. and Schobben, R.J.P (2000), Governance in the European Union: some concluding remarks, *Regional and Federal Studies*, vol. 10, no. 2, pp. 126-140.
- Bourne, A. 2003. The impact of European integration on regional power. *Journal of Common Market Studies* 41, no. 4: 597–620.
- Bourne, A., (ed) 2004, *The EU and Territorial Politics within Member States*, Leiden, The Netherlands: Brill
- Bourne, A., 2008, Europe, Constitutional DEbate and the Spanish State of the Autonomies, *Perspective on European POLitics and Society*, 9 : 3, 283-300
- Bulmer, S. y C. Lequesne (eds.), 2005, *The Member states of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- CARCE, 2004. "Acuerdo sobre la Participación Autonómica en el Ámbito del Consejo de la UE", Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas de 9 de Diciembre de 2004.
- Castellà, J. M., 2008, "Las Comunidades Autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en la Unión europea", *Revista d'Estudis Autònomicos i Federals*, nº 6, , pp. 37-91
- Cienfuegos, M., 2000, "La Coordinación de los Asuntos Europeos en las Administraciones Autonómicas", *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), nº 108, Abril-Junio, pp. 103-142

- Closa, C. and P. M., Heywood, 2004, *Spain and the European Union*, Palgrave Mac Millan
- Closa, C., 2000, eds., *La europeización del sistema político español*, Madrid: Itsmo
- Colino, C., 2007, la acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española, papel de trabajo, OPEX observatorio
- Colino, Molina and A. Hombrado, 2014, Responding to the new Europe and the Crisis: the Adaptation of Subnational Governments' Strategies and its Effects on Intergovernmental Relations in Spain", *Regional & Federal Studies*, Vol. 24, 3, 2014. <http://www.tandfonline.com/toc/frfs20/24/3#.VJlg98OcPA>
- Consejo de Estado, 2008, *Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del derecho europeo en el ordenamiento Español*, Madrid
- Cowles, M., J. Caporaso y T. Risse (2001) *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, New York: Cornell University Press,
- De Castro, J.L, 1994, La emergente participación política de las regiones en el proceso de construcción europea, *IVAP*, País Vasco
- De La Fuente Cabrero, I., 2005, "La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea", *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 7, octubre, pp. 81-127
- DiMaggio, P J. and W. W. Powell, (eds) 1991, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- Donaire, F.J., 2009, "La Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas en el año 2008", *La Unión europea y las Comunidades Autónomas*, *Instituto de Derecho Público*, , pp. 668-697
- Dudek, C., M., 2005, *EU Accession and Spanish Regional Development. Winners and Losers*, Bruxelles: Peter Lang S.A., *Regionalism & Federalism*, 4
- Featherstone, K. and Radaelli; C., 2003, *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford
- Fouillex, E., de Maillard, J. and A. Smith, 2005, Technical or Political?The working groups of the EU Council of Ministries, *Journal of European Public Policy*, 12:4, 609-623
- García, M.J. 2006. "Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico." En M.J. García, J. Montilla and X. Arbós. 2006 *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Goldsmith, M. (2003) 'Variable geometry, multi-level governance: European integration and subnational government in the new millennium'. In Featherstone, K. and Radaelli, C.M. (eds.), *The Politics of Europeanization* (Oxford et al.: Oxford University Press), pp.112-133.
- Grau, M. 2001. "Spain incomplete federalism," in U. Wachendorfer-Schmidt, *Federalism and Political Performance*, Routledge.
- Hall, P. A. and R. C.R. Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms." *Political Studies* 44 (5): 936-57.
- Heywood, P., ed., 1999. *Politics and Policy in Democratic Spain. No Longer Different*. Cass (Frank) & Co. Ltd, Lifford, Essex, UK.
- Heywood, P., 2000. Spanish Regionalism: A Case Study. In: *Regional Government in France & Spain*.
- Hooghe, L. 1995. Sub-national mobilization in the European Union. *West European Politics* 18, no. 3:175-98.
- Hooghe, L., ed. 1996. *Cohesion policy and European integration. Building multi-level governance*.Oxford: Clarendon Press.
- Hooghe, L., and G. Marks. 1996. 'Europe with the regions': channels of regional representation in the European Union. *Publius: The Journal of Federalism* 26, no. 1: 73-91.
- Hooghe, L., and G. Marks. 2001. *Multi-level governance and European integration*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Hooghe, L., and G. Marks. 2002. *Types of multi-level governance*. Cahiers européens de Sciences Po, 3 June.
- Hooghe, L. and M. Keating, 1994 "The politics of European Union regional policy" *Journal of European Public Policy* 1 367 – 393
- Jachtenfuchs, M. 2001. The governance approach to European integration. *Journal of Common Market Studies* 39, no. 2: 245-64.

- Jachtenfuchs, M. and Kohler-Koch, Beate, 1996: *Regieren im dynamischen Mehrebenensystem*, in: Markus Jachtenfuchs and Beate Kohler-Koch (eds), *Europäische Integration*, Opladen: Leske und Budrich, pp. 15-44.
- Jeffery, C. 1997. *Sub-national authorities and European integration. Moving beyond the nation-state*. Birmingham: Univ. Birmingham Press.
- Jeffery, C. 2000. Sub-national mobilization and European integration: does it make any difference? *Journal of Common Market Studies* 38, no. 1: 1–23.
- Jeffery, C. 2007. A regional rescue of the nation-state: changing regional perspectives on Europe. Univ. Edinburgh Europe Institute: *Mitchell Working Paper Series 5/2007*.
- Jones, B., and M. Keating, eds. 1995. *The European Union and the regions*. Oxford: Clarendon Press.
- Keating, M. 1988. *State and regional nationalism. Territorial politics and the European state*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Keating, M. 1998. *The new regionalism in Western Europe. Territorial restructuring and political change*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Keating, M., and L. Hooghe. 1996. By-passing the nation state? Regions and the EU policy process. In *European Union. Power and policy-making*, ed. J. Richardson, pp. 216–29. London: Routledge.
- Keating, M., 2000, ‘The Minority Nations of Spain and European Integration. A new framework for autonomy?’, *Spanish Cultural Studies*, 1.1, pp.29-42.
- Ladrech, R., 1994, ‘Europeanization of Domestic Politics and Institutions: the Case of France’, *Journal of Common Market Studies* 32: 69-88
- Leonardi, R., 1993, (eds), *Regions and the European Community*, London et al.
- Maiz, R., Losada, A., 2009, *La desferalització a l'Estat de les autonomies Espanyol: el s processos de recentralització i de resimetrització* in Requejo, F., and K.J. Nagel, 2009, *Descentralització, asimetries i processos de resimetrització a Europa: Bèlgica, Regne Unit, Itàlia i Espanya, Generalitat de Catalunya*, Institut d'Estudis Autònoms, n.65, Barcelona
- Maiz, R., Caamaño F. and M. Azoitarte, 2010, The Hidden Counterpoint of Spanish Federalism: Recentralization and Resymmetrization in Spain (1978-2008), *Regional and Federal Studies*, 20:1, 63-82
- MAP 2008a. “Informe sobre la Participación de las CCAA en el Consejo de la UE 2007,” Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaria de Estado de Cooperación Territorial.
- MAP 2008b. “Informe sobre los convenios de colaboración Estado-Comunidades Autónomas suscritos durante 2007,” Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaria de Estado de Cooperación Territorial.
- MAP 2008c. “Informe sobre la Actividad de las Conferencias Sectoriales durante 2007,” Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaria de Estado de Cooperación Territorial.
- Ministerio de Política Territorial. Secretaria de Estado de cooperación territorial, Dirección General de cooperación autonómica, 2008, *Informe sobre el cumplimiento de los acuerdos de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, de 9 de diciembre de 2004, referentes a la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de ministros de la Unión europea*.
- March, J.G. and J.P. Olsen 1989. *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.
- Marks, G. 1996, An actor-centred approach to multi-level governance. *Regional and Federal Studies* 6, no. 2: 20–40.
- Marks, G., and L. Hooghe. 2003. Unravelling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review* 97, no. 2: 233–43.
- Marks, G., and L. Hooghe. 2004. *Contrasting visions of multi-level governance*. In Bache and Flinders 2004, 15–30.
- Giandomenico Majone (1997). From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. *Journal of Public Policy*, 17, pp 139-167
- Molina, I., 2001, La adaptación a la Unión Europea del poder ejecutivo español, in Carlos Closa Montero (coord.), *La europeización del sistema político español*, Edición Istmo, Madrid.
- Morata, F., and Popartan, Lucia, 2008, “Spain”, in Michael Baun and Dan Marek (eds.), *EU Regional Policy after Enlargement*, Palgrave Macmillan, Houndmills
- Morata, F. (1987) *Autonomia Regional i Integració Europea*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.
- Morata, F. (2001) “El Estado de las Autonomías”, en M. Alcantara and M.A. Martinez (eds.), *Política y Gobierno en España*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2ª ed.

- Morata, F. (2004) "Gobernanza Mulinivel y Regiones", en F. Morata (ed.), *Gobernanza Multinivel en la Unión Euoepa*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Morata, F. (2007), *La Europeización del Estado de las Autonomías*, en F. Morata y G. mateo (eds.), *España en Europa. Europa en España (2007)*, Barcelona: Ed. Bellaterra.
- Morata, F., 2010, "*Europeanization and the Spanish Territorial State*", en Scully, R., y Jones, R.W. (eds.), *Europe, Regions and European Regionalism*, Houndmills: Palgrave Macmillan,
- Moreno, L. 2001. *The Federalization of Spain*. London: Frank Cass
- Nagel, K.J., 2001, *The 'Europe of the Regions' and the Identity Politics of Nations without States*, *Scottish Affairs*, n.36
- Noferini, Beltran and Nouvilas, 2010, *Does the EU empower (or disempower) the position of regional governments? Some evidence from the participation of the Spanish autonomous communities in the Council of the EU*, paper presented at REGIONAL STUDIES ASSOCIATION ANNUAL CONFERENCE, Pecs, Hungary
- Perez-Diaz, V., 1993, *The Return of Civil Society: the Emergence of a Democratic Spain*, Cambridge, Harvard University Press.
- Pérez Tremps et al., 1998, *La participación Europea y la acción exterior de la Comunidades Autónomas*, Marcial Pons.
- Piattoni S., 2009 "Multi-Level Governance in the EU: The Theoretical Challenge", *Journal of European Integration*, , n. 2, pp. 163-180.
- Piattoni, S., 2010, *The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical and Normative Challenges*, Oxford University Press, Oxford
- Requejo, F., and K.J. Nagel, 2009, *Descentralització, asimetries i processos de resimetrització a Europa: Bèlgica, Regne Unit, Itàlia i Espanya*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics, 2009
- Rhodes, R.A.W. 1988. *Beyond Westminster and Whitehall: the sub-central governments of England*. London: Unwin Hyman.
- Rhodes, M., ed. 1995. *The regions and the new Europe. Patterns in core and periphery development*. Manchester: Manchester Univ. Press.
- Ruiz Robledo, A., 2007, "*Un análisis de las regiones españolas más activas en las políticas mundiales*", en Kölling, M., Stavridis, S. y Fernández Sola, N. (eds.), *Las relaciones internacionales de las regiones: actores sub-nacionales, para-diplomacia y gobernanza multinivel*, Universidad de Zaragoza, pp. 29-54
- Schmitter, P. 2004. Neo-neofunctionalism. In *European integration theory*, eds. A. Wiener and T. Diez, 45–74. Oxford: Oxford Univ. Press