

La acción exterior de la Generalitat de Cataluña en la Unión Europea: ¿Europeización o post-diplomacia?

Andrea Noferini

Universitat Pompeu Fabra
Departamento de Ciencias Políticas
andrea.noferini@upf.edu

Universitat Autònoma de Barcelona
Departamento de Ciencias Políticas
andrea.noferini@uab.es

(Versión preliminar. No citar sin autorización del autor)

Abstract

Con la profundización del proceso de integración, la cuestión regional – ¿cuál es el rol de los entes subestatales en el complejo sistema multinivel de la UE?– ha entrado en el debate académico y político. A partir de la europeización del Estado de las Autonomías, el presente trabajo analiza las relaciones del Govern de la Generalitat con la UE en el marco de la más amplia acción exterior autonómica (para versus protodiplomacia). La investigación se centra en la reconstrucción de la red de los actores que conforman el espacio de la acción europea del Govern de la Generalitat, incluyendo las relaciones de las consejerías sectoriales con las diferentes instituciones u organizaciones europeas. Aplicando la metodología del análisis de redes (Borgatti et al, 2009) la investigación permite profundizar en las razones que mueven un gobierno regional en definir su propia estrategia de acción exterior en cooperación (o en contraste) con la de su estado central.

Palabras clave: Unión Europea, administración pública autonómica, europeización, movilización entes sub-estatales

1. Introducción

Con la profundización del proceso de integración europea por un lado, y la consolidación de los principios de la descentralización por el otro, las relaciones entre la Unión Europea y los gobiernos regionales han crecido en relevancia e intensidad. No obstante la reiterada ceguera (o miopía) de la UE - que al amparo del principio de autonomía institucional se abstiene de interferir en los temas territoriales domésticos - es evidente que las consecuencias del proceso de integración son extremadamente relevantes para los entes territoriales. No sorprende por lo tanto que la cuestión regional - *¿Cuál es el rol de las regiones en el complejo sistema multinivel de la UE? ¿De cuáles opciones disponen para promover sus intereses? ¿Es la UE una fuente de oportunidad o un instrumento de recentralización en manos de los ejecutivos nacionales?* - haya entrado en la agenda de investigación de varias disciplinas

Tratándose de un estado compuesto, plurinacional, caracterizado por unas relaciones intergubernamentales con cierto grado de conflictividad, España representa un terreno de análisis extremadamente complejo (Maiz y Losada, 2009). Dado el contexto, la participación de las comunidades autónomas en la UE ha sido un tema políticamente espinoso que ha comportado repetidas y controvertidas intervenciones del Tribunal Constitucional. Hasta qué punto y hacia donde el proceso de integración europea ha modificado la estructura política, administrativa y territorial del estado español es una cuestión aún abierta. Si por europeización se entiende la difusión e institucionalización de normas, políticas y procesos que incluyen en el marco doméstico la 'variable europea', existe cierto consenso alrededor de una substancial europeización del Estado de las Autonomías. Sobre la dirección de los cambios, las valoraciones son más cautas aunque todas reconocen como punto firme que - sea cual sea la envergadura del cambio - es el gobierno central quien sigue manteniendo la última palabra en casi todos los aspectos de los asuntos europeos (Agranoff, 1996, 1999, 2004; Börzel, 2002; Morata, 2007, 2010; Colino et al., 2014; Grau, 2001, Maiz et al., 2010; Noferini, 2012; Etherington, 2012; Closa, 2000; Closa y Heywood, 2004).

Sin embargo, sorprende que buena parte de los trabajos académicos haya enfocado los esfuerzos en querer proclamar a toda costa un ganador (o perdedor) en los ajustes del complejo (quasi)-federalismo español como consecuencia de la integración europea en lugar de profundizar acerca de los impactos y las consecuencias de estos cambios sobre la movilización de los gobiernos autonómicos en la arena política europea. Cuando los análisis han evaluado los cambios organizativos y la creación de nuevas estructuras de coordinación para las relaciones con la Unión Europea (Colino, 2014; Olmeda et al., 2012), la fragmentación del caso español ha impedido profundizar en las razones y los impactos del cambio, y en paralelo los estudios se han limitado a mera la descripción de las novedades introducidas. Sin desmerecer las contribuciones

de los mencionados trabajos, el presente estudio aspira a superar algunas de estas limitaciones proponiendo una aproximación metodológica distinta centrada en las relaciones con la Unión Europea desde la perspectiva de los gobiernos autonómicos.

La investigación se centra en la organización de los asuntos europeos en el Govern de la Generalitat de Catalunya. El objetivo del estudio consiste en evaluar de qué manera la organización de los asuntos europeos puede afectar la capacidad del gobierno autonómico para defender los intereses territoriales en el proceso político europeo. Manteniendo constante el marco de las relaciones intergubernamentales, la hipótesis operativa del trabajo sostiene que una mejor organización de los asuntos europeos en el ámbito interno puede fortalecer la movilización del gobierno regional en los procesos de toma de decisiones de la Unión Europea. De esta manera, la efectividad de la movilización regional no solo dependerá de las características formales de las relaciones intergubernamentales, sino también – y sobre todo – de la capacidad de los gobiernos regionales de impulsar y coordinar internamente los asuntos europeos.

Un primer resultado de la investigación ha consistido en la reconstrucción del diseño institucional de los asuntos europeos a partir de los decretos de estructura. En este sentido, se ha reconstruido la red formal de los departamentos sectoriales que participan en los temas europeos según su ubicación en el organigrama autonómico, su relativo peso político y sus principales funciones. Para examinar los mecanismos informales de impulso y coordinación, en cambio, la investigación ha utilizado datos e información original sobre la frecuencia y la relevancia de los contactos entre los diferentes departamentos del gobierno autonómico. Los datos han sido obtenidos mediante entrevistas en profundidad con los responsables de los asuntos europeos en cada uno de los departamentos del Govern de la Generalitat durante la parte final de la X legislatura autonómica (2012-2015). Para la comprensión de los mecanismos informales que subyacen a la coordinación, la investigación ha utilizado la metodología del análisis de red (Scott, 2000; Borgatti et al., 2009) – que contribuye en definir la red ampliada de actores que concretamente participan en la definición de la política europea a nivel autonómico, justamente una de las principales aportaciones de la presente investigación.

2. Los entes sub-estatales en la UE

2.1 La participación regional a partir del Tratado de Lisboa

En perspectiva histórica, la cuestión regional es un tema que paulatinamente ha ido adquiriendo relevancia en el debate político europeo, alternando unos (pocos) momentos de protagonismo con (muchos) años de silencio institucional. Sin duda los años noventa, con la aprobación del Tratado de Maastricht y en 1993 con la creación

del Comité de las Regiones (CoR) , representan el auge del periodo de la *Europa de las regiones*, una idea que apostaba por el reconocimiento formal de las regiones como ‘tercer nivel’ (después del nivel supranacional y estatal) de la toma de decisión europeas (Jeffery, 2000, 2004, 2007; Nagel, 2001, 2011; Elias, 2008; Keating 2004; Keating y Hooghe, 1996; Balme y Jouve, 1995).

Esta última visión que postulaba que las regiones podían convertirse en socios de pleno derecho de la UE - manteniendo intactas la propia autonomía sobre aquellas competencias atribuidas en los ordenamientos nacionales - ha ido poco a poco diluyéndose. La desilusión consecuenta a los primeros años de funcionamiento del CoR y el sucesivo fracaso del proceso constituyente europeo¹ desinflaron las esperanzas acerca de unos procesos de toma de decisiones con más sensibilidad hacia los temas regionales. La Europa de las Regiones quedaba realmente fuera de alcance y quedaba substituida por la *Europa de los Estados con (algunas) regiones*.

Actualmente, no parece excesivo sostener que la cuestión regional queda relegada a un segundo plano de la agenda política europea como consecuencia, entre otros factores, del impacto de las ampliaciones y de la crisis económica. En la UE de veintiocho miembros, el número de los estados centralizados ha crecido de manera considerable paralelamente a un escaso interés en los temas de la descentralización. Por otro lado, las distintas reacciones ante la crisis económica han puesto de manifiesto el poder de las negociaciones intergubernamentales – con evidentes efectos re-centralizadores - y la transcendencia de las instituciones financieras y reguladoras europeas (banco central, sobre todo) en detrimento de la autonomía regional.

Con este escenario de fondo, el Tratado de Lisboa representa el texto legal de referencia que define el marco de la participación regional en las políticas europeas. A pesar de incluir algunas novedades relevantes, el Tratado deja substancialmente en las manos de los estados nacionales la decisión sobre cómo incluir los entes sub-estatales en la toma de decisiones europeas y no altera de forma significativa las funciones del CoR, en cuanto principal foro de expresión de los intereses regionales (y locales).

Sin querer ser exhaustivo², entre las principales novedades introducidas por el Tratado se destacan: a) la inclusión explícita de la autonomía regional y local en la redefinición

1

En el debate constituyente se reafirmaba un rol decisivo para las regiones. Véase Mac Cormick (2004) para una revisión del debate.

2

Para una revisión sobre el Tratado de Lisboa y las consecuencias sobre las CCAA véase Olesti Rayo, 2010.

del principio de identidad nacional de los estados nacionales; b) el control político del principio de subsidiariedad por parte de los parlamentos nacionales y regionales; y c) el acceso del CoR al Tribunal de Justicia de la UE³.

2.2 Los marcos analíticos

A pesar de tener intereses de investigación diferentes, la ciencia política, la economía, los estudios sobre la integración europea y las relaciones internacionales convergen en un mismo punto de partida en relación al papel de las regiones en la UE: el reconocimiento de la necesidad y legitimidad por parte de las regiones – en particular, las regiones legislativas - de poder desarrollar actividades (económicas, políticas, institucionales, etc.) fuera del marco estatal. La idea general que recorre todas estas perspectivas es que el despliegue de una acción regional en el seno de la UE se debe básicamente a cuatro razones:

- a) La defensa de los intereses económicos de los territorios (crecimiento, empleo, estabilidad) en un sistema internacionalizado cuyos principales centros de toma de decisiones están alejados de los sistemas estatales. Esto vale seguramente para el mercado único europeo y la regulación de la competencia.
- b) La maximización de la influencia de los intereses regionales en la toma de decisiones supranacionales (en particular cuando estas últimas interfieren en las competencias regionales) mediante el mantenimiento de cierto poder relativo respecto a los gobiernos centrales.
- c) El acceso mediante el establecimiento de canales autónomos propios – si es necesario - a la información relevante sobre las iniciativas europeas. Todo ello cobra más relevancia en los estados compuestos y en aquellos en los que las relaciones intergubernamentales son poco cooperativas.
- d) La maximización de la financiación proveniente de la UE tratando de influir sobre los criterios de elegibilidad y sobre el reparto de los fondos.

El concepto de gobernanza multinivel⁴ y el de europeización⁵ han servido de clave para referirse y analizar el conjunto de reacciones adaptativas que la pertenencia a la UE

3

El CoR puede defender sus prerrogativas ante el Tribunal de Justicia (art. 263 TFUE) e interponer un recurso de anulación por incumplimiento del principio de subsidiariedad frente a un acto legislativo cuya aprobación requiera la consulta previa al propio Comité de las Regiones (art. 8 protocolo segundo).

4

Para una revisión del concepto, véase Piattoni, 2010. Para la difusión del concepto en España, véase Morata, 2004.

produce sobre los sistemas políticos de los estados-miembro (Colino et al., 2014). El primero implica que, en la definición e implementación de las políticas públicas, la UE ha favorecido el desarrollo de dinámicas más abiertas y participativas con respecto a los patrones clásicos de los modelos estado-céntricos (Bache 1998, 1999, 2008; Hooghe and Marks 1996, 2001, 2002; 2003; Jachtenfuchs 2001; Marks, 1996; Jeffery, 1997; Boschma and Schobben, 2000). Estos factores habrían contribuido a transformar definitivamente la toma de decisiones europeas incluyendo nuevos actores (los entes sub-estatales y ciudades) y nuevos principios (el partenariado, por ejemplo).

Por europeización se entiende un doble proceso de trasmisión (bottom up y top down) que investiga las relaciones y los mecanismos de influencia entre las instituciones europeas y los estados-miembro (Cowles et al., 2001; Radaelli, 2003; Bache and Jordan, 2006; Graziano and Vink, 2007). En relación al impacto del proceso de integración europea sobre las relaciones intergubernamentales, buena parte de las contribuciones académicas sobre europeización se centran en el estudio del cambio institucional con dos objetivos. El primero es determinar (como si se tratará de un juego de suma cero) qué nivel de gobierno resulta ganador en el proceso de integración europea. El segundo objetivo consiste en valorar si la UE puede ser responsable de un cierto proceso de convergencia en los distintos estados miembro hacia un estilo común de policy-making europeo.

Finalmente – desde un ángulo ligeramente diferente - las perspectivas de las relaciones internacionales, el nuevo regionalismo y los estudios comparados sobre el federalismo (Michelmann and Soldatos, 1991; Aldecoa and Keating, 1999; Keating, 1998; Requejo y Nagel, 2009; Sánchez Cano, 2015) se han centrado en la comprensión de las formas de acción exterior, tanto complementarias como alternativas a la diplomacia estatal, en los estados descentralizados y/o federales⁶. Aquí es donde se introducen las categorías analíticas propias de los análisis de las prácticas diplomáticas de los entes no-estatales en los contextos altamente internacionalizados o regionalmente integrados (Soldatos, 1990; Duchaceck, 1990; Cornago 1999, 2010; Jeffery, 1997).

De acuerdo con este marco sobre las prácticas diplomáticas de los entes no-estatales, se pueden distinguir cuatro formas de movilización (Duchaceck, 1986): a) la micro-

5

Para su definición original, véase Radaelli, 2003.

6

Estas distinciones analíticas han sido con los años ampliadas como consecuencia directa de las prácticas reales de los gobiernos sub-estatales en las arenas internacionales. Es interesante observar como la Ley de Acción Exterior del Parlament de Catalunya de 2014 defina algunos conceptos relacionados con este debate como, por ejemplo, las nociones de *diplomacia pública, cultural, económica* y hasta *deportiva*.

diplomacia regional transfronteriza; b) la micro-diplomacia regional; c) la paradiplomacia global; y d) la protodiplomacia. A partir de estas definiciones, el debate más interesante es el que ha intentado aclarar las motivaciones que pueden empujar a los entes sub-estatales a actuar de forma acordada o competitiva en relación a sus respectivos gobiernos centrales. Para referirse al primer caso, se utiliza el concepto de paradiplomacia entendido como *'[the] coordinated decentralization process in foreign policy, whereby the federal government accepts, joins forces with the federated unit, coordinates or monitors subnational foreign-policy-making.'* (Soldatos, 1990). Cuando la movilización regional es antagónica a la acción exterior del gobierno central, se utiliza el concepto de protodiplomacia.

2.3 Los canales de la movilización regional

En los límites del marco legal establecido por el Tratado de Lisboa, el despliegue de la participación regional en la UE puede asumir diferentes modalidades. Si bien originariamente los trabajos académicos tendían a sostener que las formas más efectivas de participación incluían la cooperación con el estado central (Jeffery, 2000), algunos estudios más recientes demuestran que los canales externos han adquirido una mayor relevancia entre los mecanismos de defensa de los intereses regionales en los procesos europeos de toma de decisiones (Tatham, 2015). Actualmente existe cierta unanimidad en sostener que las formas de movilización de los gobiernos regionales responden a estrategias más refinadas y complejas. Estas pueden incluir tanto la representación de los intereses regionales al margen de los canales internos de negociación de la posición nacional (*bypassing paradiplomacy o protodiplomacy*) como la acción conjunta con su gobierno central (*co-operative paradiplomacy*). Lejos de ser mutuamente exclusivas, ambas formas representan simplemente dos de las posibles opciones en las manos de los gobiernos regionales (Keating and Hooghe, 2006; Tatham, 2013, 2014).

Cuando y porqué una región decide cooperar con el gobierno central o cuando prefiere, en cambio, una acción más autónoma, dependerá básicamente de un conjunto de variables que incluyen el momento político, el marco interno de las relaciones con la UE, la naturaleza del actor regional (grandes versus pequeños; ricos versus pobres), la presencia de partidos nacionalistas regionales y el grado de descentralización política. La influencia que pueda tener el actual escenario político europeo es siempre un aspecto debatible. Como consecuencia directa de la crisis económica, la evidencia general no muestra que las formas de movilización regional estén abiertamente en contraste con la acción de los gobiernos centrales. De hecho, el fortalecimiento de las dinámicas intergubernamentales y el mayor peso adquirido por los ejecutivos nacionales durante la gestión de la crisis han reducido las posiciones negociadoras de las regiones en varios de los estados-miembro. Ambos elementos han

jugado a favor del despliegue de una acción europea menos arriesgada y más selectiva por parte de los gobiernos regionales. Varios entes sub-estatales han encontrado conveniente mantener una actitud más cooperativa en relación a su gobierno central, actitud que ha venido generalmente acompañada de unas posiciones más euro-escépticas y conservadoras ante cualquier iniciativa de las instituciones europeas. Por otro lado, los más optimistas, apelando a las novedades introducidas por el Tratado de Lisboa, recuerdan que el reforzado rol del Parlamento europeo y la extensión del método de la codecisión como procedimiento legislativo ordinario, deberían ser dos razones relevantes para tener en cuenta las actividades de lobbying regional que puedan dirigirse hacia los eurodiputados con el objetivo de que estos se desmarquen de las posiciones estatales (Swenden y Bolleyer, 2014).

Al margen de las especulaciones, la evidencia empírica muestra que la elección de cooperar o competir con el gobierno central depende básicamente de dos factores y de una precondition de naturaleza pragmática. La precondition hace referencia a la existencia de un nivel suficiente de recursos. Solo las regiones con ciertas dotaciones mínimas pueden permitirse escoger su estrategia de movilización. Sin los recursos económicos, institucionales, administrativos necesarios, como es el caso de muchos entes sub-estatales en varios estados-miembro de la UE, la posición de las regiones ante las presiones europeas solo puede ser pasiva (o como mucho, reactiva) y casi siempre alineada a la del gobierno central.

Si se cuenta con recursos, en cambio, el grado de descentralización política y el color político del gobierno central son los dos elementos fundamentales que conforman la estrategia de movilización de un gobierno regional. En presencia de actores sub-estatales dotados de autonomía y liderados por partidos políticos no alineados con el partido que controla el gobierno central, las probabilidades de desarrollar una acción regional autónoma y antagónica incrementan notablemente, especialmente en estados plurinacionales y multinivel con presencia de partidos nacionalistas minoritarios (Hepburn, 2009; Keating, 2000). Sin el efecto de estas dos variables aspectos como el tamaño y la riqueza económica de las regiones, su presencia directa en Bruselas mediante las delegaciones y los años de pertenencia a la UE resultan ser variables no significativas (Tatham, 2008).

En definitiva, en una UE que institucionalmente no parece favorecer la inclusión de los ámbitos regionales en las fases cruciales del proceso político comunitario, la participación y la influencia de las regiones con mayores recursos estriba en buena medida en su propia habilidad en la optimización del conjunto de canales formales e informales, internos y externos mediante los que pueden acceder a los procesos europeos de toma de decisiones. Por un lado, en los casos de Alemania, Austria e Bélgica, se observan estrategias de cooperación (y hasta de inclusión) que explotan los mecanismos verticales y horizontales del marco estatal interno para alcanzar acuerdos

políticos (y administrativos) más o menos formales pero casi siempre vinculantes entre el centro y la periferia. El otro extremo tiene que ver, en cambio, estrategias de autoafirmación y confrontación que consisten en el establecimiento de políticas regionales propias, enfrentadas o independientes de las de los demás actores, especialmente de los gobiernos centrales. Desde la perspectiva estatal, sin embargo, estas estrategias pueden representar un desafío a la posición de monopolio de los gobiernos centrales en la acción europea (y exterior). Bajo la supuesta necesidad de garantizar unicidad y coherencia a las acciones del gobierno central, tales formas de movilización suelen ser rechazadas o combatidas mediante la defensa del status quo frente a los intentos regionales de cambiar las reglas del juego. No es por lo tanto sorprendente que, en aquellos Estados-miembro en las que estas tensiones invaden el contexto doméstico y en las que las relaciones entre centro y periferia son más competitivas, las regiones hayan intentado desarrollar formas alternativas y autónomas de participación en los temas europeos.

3. El Estado de las Autonomías y la Unión Europea

3.1 Las comunidades autónomas y las relaciones con la UE

A diferencia de cuanto ocurre en Alemania, Bélgica, Austria e Italia, en España la participación de las CCAA en la UE no tiene anclaje constitucional y ha sido básicamente regulada recurriendo a la doctrina jurisprudencial y a varios acuerdos de naturaleza política entre las principales fuerzas políticas estatales - Partido Socialista Obrero de España (PSOE) y Partido Popular (PP) y algunos partidos nacionalistas periféricos - básicamente, Convergencia i Unió (CiU) y en medida menor el Partido Nacionalista Vasco (PNV) y Coalición Canaria (CC). El art. 93 CE es el único artículo que hace referencia a la necesidad de una ley orgánica para la cesión de competencias soberanas a una organización internacional. La ausencia de la cláusula europea ha sido por lo tanto colmada en el curso de los años mediante el recurso a la jurisprudencia constitucional que, en un desgastante proceso interpretativo, ha definido el marco de actuación sobre tres pilares.

El primer pilar sostiene claramente que la adhesión de España a la UE de entonces no puede alterar la distribución de competencias entre el estado y las CCAA establecidas por la Constitución de 1978 (STC 253/1988). Como segundo pilar, el TC ha establecido que - dentro de los límites constitucionales - la participación de las CCAA en la UE es legítima y necesaria para el ejercicio efectivo del principio mismo de autonomía institucional (Art. 2 CE) (González Pascual, 2013; Pérez Tremps, 1998, 2008). En virtud de este último artículo, el desplazamiento del centro de decisión desde el ámbito interno al supranacional requiere y justifica la participación de las CCAA en aquellas áreas competenciales propias, cuya responsabilidad recae ahora en los ámbitos de la

UE. Finalmente el tercer pilar, derivado de la conocida sentencia relativa a la apertura de la oficina del País Vasco en Bruselas (STC 65/1994) se encargó de operar una primera distinción entre los asuntos europeos y las relaciones internacionales, admitiendo la participación autonómica en las cuestiones europeas siempre y cuando concurra el elemento esencial de la afectación de las competencias propias.

Con este escenario de fondo y en ausencia de un Senado que actúe como cámara representativa de los intereses territoriales, la participación de las CCAA en los asuntos europeos ha sido regulada mediante una serie de acuerdos informales de naturaleza política. El resultado ha dado lugar a un sistema multilateral de negociación de la posición interna en los asuntos europeos débil, en gran parte voluntarista y poco incisiva⁷. Es además del todo sintomático que, después de más de treinta años desde la adhesión de España a la UE de entonces, ni la aprobación de los Estatutos de Autonomía de segunda generación ni la reciente Ley 2/2014 del Estado español, hayan podido poner fin a un sistema que, en definitiva, se erige sobre la voluntad política de los principales partidos estatales de abrir o menos las puertas de las instituciones de la UE a los representantes autonómicos.

El marco multilateral establecido por los varios acuerdos de la CARUE define en la práctica las condiciones de la participación autonómica en los asuntos europeos. Acorde a este marco, las CCAA tienen diversas vías de participación que reflejan, si bien con alguna particularidad, lo que se ha visto para el contexto europeo. Análogamente a lo que ocurre en los demás entes sub-estatales europeos, es posible distinguir entre formas de participación formales e informales, e internas y externas, dependiendo respectivamente de si la movilización es hacia las instituciones europeas que participan (o no) de manera oficial en la toma de decisión europea, o de si la movilización ocurre (o no) mediante los canales internos de negociación de la posición estatal.

La participación interna (*intra-state*) se refiere al papel de las CCAA en los órganos de colaboración vertical (CARUE y conferencias sectoriales) con el estado español, mientras que la externa (*extra-state*) considera la movilización autónoma de las CCAA en las instancias de la UE y en las asociaciones existentes en Bruselas. Para España, estas clasificaciones admiten dos ulteriores especificaciones (Castellá Andreu, 2008). La

7

Para una revisión actualizada de la participación de las CCAA en la UE, véase González Pascual, 2013. La literatura en materia es al día de hoy muy amplia y recoge, para el caso español, muchas contribuciones. Sin ser exhaustivo señalamos aquí algunas de las principales aportaciones: Institut d'Estudis Autonòmics, 2003, 2006; Aja y Pi-Sunyer, 2003; Aja, 1999; Arbos, 2009; Beltrán, 2010; Alberti Rovira, 2005; Portilla, 2003; Cienfuegos Mateo, 2000 y 2011; Dastis, 1995; Elvira Ayuso, 2009; Huici Sancho, 2009; Martín y Pérez de Nanclares, 2003, 2005, 2008, 2010; Olesti Rayo, 2009, 2010; Urrea Corres, 2005; Viver Pi-Sunyer, 2007, 2011; Argullos Murgades y Velasco Rico, 2011.

participación es directa cuando una comunidad autónoma participa en nombre propio en el CoR o en las numerosas asociaciones internacionales de entes sub-estatales. La participación se define indirecta cuando, en cambio, 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).

Tabla 3 – Los canales de movilización de las CCAA en Europa

Canales de participación	Tipo de participación	
	Formal/Informal	Interna (intra-state)/Externa (extra-state)
Oficinas regionales y delegaciones oficiales en Bruselas	Informal	Externa
Asociaciones internacionales de entes territoriales y redes de regiones	Informal	Externa
Diálogo directo y/o consultas con la Comisión	Formal (consultiva)	Externa
Protocolo de subsidiariedad (alerta temprana)	Formal	Interna
Comités de la Comisión	Formal	Interna
Grupos de Trabajo y Formaciones abiertas del Consejo de Ministros de la UE	Formal	Interna
COREPER	Formal	Interna
Delegación nacional delante del Tribunal de Justicia	Formal	Interna
Art. 263 TFUE (equiparación con particulares)	Formal	Externa
Comité de las Regiones	Formal	Externa

Fuente: el autor

La tabla 3 clasifica los canales de movilización regional en relación a las tres dimensiones descritas anteriormente. Antes de entrar a valorar las estrategias aplicadas – objeto del próximo apartado – vale la pena mencionar aquí dos aspectos. En primer lugar, tal como demuestra el marco europeo comparado, los entes sub-estatales suelen adoptar estrategias complejas de movilización que incluyen combinaciones variables de los diferentes canales de participación. En segundo lugar, sin antes conocer las preferencias y los intereses territoriales y sectoriales de cada gobierno general en la arena europea, resulta difícil evaluar *a priori* la combinación óptima que pueda garantizar la máxima influencia regional en los procesos de toma de decisiones europeas.

Sin embargo, el ordenamiento jurídico español únicamente permite dos vías de articulación de la participación formal, directa y externa de las CCAA: el acceso al CoR y al Tribunal de Justicia Europeo. Vista la escasa incidencia del CoR en la toma de decisiones europea y dejando al margen el tema del TJE, resulta difícil pensar que los gobiernos autonómicos puedan fortalecer su posición en la UE sin ninguna forma de

cooperación con el estado central. De ahí la enorme relevancia de los canales formales, internos e indirectos que, si bien son ampliamente mejorables, siguen representando una de las principales, sino la principal, puerta de entrada al proceso político de la UE para las CCAA.

3.2 ¿Europeización versus recentralización?

Después de tres décadas de pertenencia a la UE, las valoraciones sobre la estructura y las formas de la participación autonómica en los asuntos europeos ofrecen muchos contrastes. Hasta qué punto y hacia qué dirección el proceso de integración europea ha modificado la estructura política, administrativa y territorial del estado español es una cuestión todavía abierta. Si por europeización se entiende la difusión e institucionalización de normas, políticas y procesos que incluyen en el marco interno la 'variable europea', existe cierto consenso alrededor de una substancial europeización del Estado de las Autonomías (Agranoff, 1996, 1999; Börzel, 2002; Morata, 2007, 2010; Colino et al., 2014; Grau, 2001, Maiz et al., 2010; Noferini, 2012; Etherington, 2012; Heywood, 1999, 2000; Medina, 2012; Salgado, 1996, 1999). Sobre la dirección de los cambios, las valoraciones son más cautas y diversificadas. Todas reconocen como punto claro que, sea cual sea la envergadura del cambio, es el gobierno central el que sigue manteniendo la última palabra en casi todos los aspectos de los asuntos europeos.

Entre los aspectos positivos de la europeización se suele señalar el efecto dinamizador que la integración europea ha tenido sobre las dimensiones verticales y horizontales de las relaciones intergubernamentales y sobre la modernización de la administración pública estatal y autonómica. Los procedimientos formales previstos para la participación formal interna indirecta no solo habrían contribuido a fortalecer las capacidades administrativas de los representantes autonómicos, sino que habrían obligado a extender la cooperación y la colaboración multilateral al estado central y al resto de las CCAA. Ambos aspectos representan un avance en la cultura intergubernamental española caracterizada por la poca horizontalidad, cierta desconfianza institucional y una excesiva confrontación. A partir de 2004, por ejemplo, la abertura de las cuatro configuraciones del Consejo parece que habría fortalecido la legitimidad del sistema multilateral de la CARUE, contribuyendo a crear un clima de mayor confianza entre centro e periferia. El inmovilismo institucional de estos últimos años y la actual confrontación política sobre el modelo territorial parecen haber, en cambio, cerrado esta ventana de oportunidad.

En segundo lugar, la adaptación a las normas y a las políticas de la UE ha requerido un importante proceso de institucionalización que ha envuelto de manera ecuánime el centro y la periferia en la creación de unidades y departamentos especializados en los asuntos europeos. Si las políticas europeas se caracterizan por su complejidad y por la

presencia de múltiples centros de decisión, la vertebración a nivel central y autonómico de unos mecanismos formales de impulso e coordinación ha permitido paulatinamente adecuar la administración pública española a las exigencias y a los estándares europeos. De todo este proceso se han beneficiado tanto la definición como la implementación de las políticas públicas autonómicas.

Desde perspectivas más críticas de los efectos de la integración europea sobre las CCAA, hay quienes sostienen, en cambio, que los efectos netos de la europeización han favorecido ciertas dinámicas re-centralizadoras, aparte de haber exacerbado la actitud competitiva y la confrontación típica de algunas CCAA con el estado central (Roller, 2004; Closa and Heywood, 2004; Closa, 2000; Colino, 2007, 2011; Colino y Aja, 2014; Tuñón, 2011; Colino et al., 2014; González Pascual, 2013). En la negociación del presupuesto comunitario y de las políticas de cohesión para el periodo 2014-2020, por ejemplo, las CCAA no han podido participar de manera directa y sus aportaciones han sido posibles recurriendo sólo a los mecanismos de consulta pública que la Comisión pone a disposición (como a la de cualquier ciudadano).

En segundo lugar, no hay que olvidar que las respuestas de los gobiernos de los estados-miembro a la crisis económica han tenido un efecto trascendental sobre la autonomía de las CCAA. Como consecuencia de la nueva gobernanza económica europea, la Ley 2/2012 del estado Español sobre la estabilidad presupuestaria ha impuesto un severo control por parte de la autoridad central a la autonomía presupuestaria de las CCAA. En este último caso, aunque el efecto re-centralizador sea evidente, queda todavía por establecer si las limitaciones son realmente imputables a una voluntad política del gobierno central o si, en cambio, se trata de unas consecuencias inevitables de la regulación europea y a su clima de austeridad económica (Colino y Del Pino, 2015).

El contexto económico poco favorable de estos últimos años, unido a unas condiciones política internas poco inclinadas al dialogo, podrían también explicar la actitud de ciertas CCAA hacia el congelamiento del debate sobre la participación autonómica. Debido más a las presiones presupuestarias que a una genuina reflexión sobre las formas de la movilización, muchas CCAA han adoptado posiciones más reactivas y prudentes con respecto a las políticas europeas. Más que intentar incidir directamente o indirectamente en la toma de decisiones europeas, el objetivo de estas estrategias ha consistido en anticipar y limitar los posibles impactos negativos de la legislación europea sobre los territorios (Colino et al., 2014; González Pascual, 2013). La única excepción en este escenario es el caso de Cataluña que a partir de 2012 – en abierto contraste con las principales fuerzas políticas estatales - ha emprendido un ambicioso proceso de autodeterminación política que ha tenido ecos relevantes (y contrastante) en la UE.

4. El Govern de la Generalitat en la UE

4.1 Las relaciones de la Generalitat con la UE

Una valoración exhaustiva del posicionamiento de Cataluña ante la UE queda fuera del alcance del presente estudio. Aquí es suficiente remarcar que la vocación europea y europeísta de Cataluña se configura a principios del siglo XIX cuando Europa es ya un referente geo-político de primer orden (García Segura, 2006; Nagel, 2001). Tal compromiso se mantiene y se refuerza a partir de la transición democrática durante la cual el contexto europeo – y la Comunidad Europea más en particular – cobran una relevancia particular en el seno de una más amplia proyección internacional de los intereses de Cataluña (Granell, 2002; Pujol, 2004; Maragall, 1999).

Actualmente, no obstante el complejo e incierto escenario de la independencia como telón de fondo, el posicionamiento de Cataluña como actor de relieve en el marco de la UE sigue siendo una prioridad política de primer orden. En el plano político, el *Pla Estratègic d'Acció Exterior y de Relacions amb la Unio Europea 2015-2018* (Plan Estratégico) aprobado en el mes de septiembre de 2015, no hace más que reafirmar la vocación europeísta y mediterránea de Cataluña⁸. Formalmente, las relaciones de la Generalitat con la UE se encuentran definidas y reguladas en el Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) de 2006 y en la *Ley 16/2014, de 4 de diciembre, de Acción Exterior y de Relaciones con la UE*, que desarrolla algunos de los preceptos estatutarios en el ámbito europeo. Con respecto a los criterios contenidos en el EAC, la sentencia STC 31/2010 de 28 de Junio, aún diluyendo provisiones del texto, avaló la plena constitucionalidad de los artículos correspondientes a la relaciones de la Generalitat con la UE. Actualmente (octubre de 2016), el Tribunal Constitucional no ha dictado sentencia en relación al recurso de inconstitucionalidad de 6 de marzo de 2015 interpuesto por el Presidente del Gobierno contra diversos preceptos de la Ley 16/2014 de 4 de diciembre, y fundamentado principalmente en la competencia exclusiva que el artículo 149.1.3 CE reserva al estado en materia de relaciones internacionales.

Al margen de la incertidumbre legal y del debate político que rodean el siempre minado campo de la acción exterior y europea de las CCAA en España, el cuadro de las relaciones formales entre la Generalitat y la UE resulta a día de hoy suficientemente

8

Como se lee en el mismo Plan Estratégico (pg. 38), *“la nostra transició nacional cap a un estat propi passa necessàriament per continuar formant part d’Europa, i el primer pas per assolir-ho és comprometre’ns a complir, com a país, totes les obligacions que la UE fixa als seus estats membres.”*

claro (Pons Rafols, 2015; García Pérez, 2014; Bustos Gisbert, 2010; Ridaó, 2015). De forma resumida, los principales elementos de la relación abarcan:

- La participación en la revisión y la elaboración de los tratados de la UE
- La participación directa e indirecta en las instituciones y órganos de la UE, en particular cuando se ven afectadas las competencias o los intereses de Cataluña.
- La participación en el control de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad⁹.
- El desarrollo y aplicación del derecho de la UE.
- La captación y la gestión de los fondos europeos
- Las acciones ante el Tribunal de Justicia de la UE.

Con respecto a las iniciativas de revisión de los tratados de la UE y de los procesos de suscripción y ratificación subsiguientes, el gobierno central tiene la obligación de informar a la Generalitat de manera que tanto esta última como el Parlament puedan hacer llegar al gobierno las observaciones que consideren oportunas. A tal propósito, se establece, además, la posibilidad de incorporar representantes de la Generalitat en las delegaciones españolas que participen en los procesos de revisión y negociación de los tratados.

La participación de los representantes del gobierno de la Generalitat en las instituciones y organismos de la UE se desarrolla en el marco multilateral establecido por la CARUE que, como hemos ya visto, define la representación autonómica formal en el Consejo y en la Comisión Europea. En relación al Consejo, durante el primer semestre del año 2015, la Generalitat asumió la representación autonómica en los ámbitos de política social y empleo dentro de la formación del Consejo EPSSCO (Empleo, Política social, Sanidad y Consumidores) y en el ámbito de juventud dentro de la formación del Consejo EJCE (Educación, Juventud, Cultura y Deporte)¹⁰. Con respecto a la Comitología, de los 118 comités abiertos a la participación autonómica, la Generalitat tiene asignada la representación autonómica en 65 de ellos. En 2015, la Generalitat asumió la representación de un total de 38 comités, mayoritariamente en

9

El Parlament de Cataluña participa en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad que establece el derecho de la UE en relación con las propuestas legislativas europeas cuando afecten a competencias de la Generalitat.

10

De acuerdo con el sistema rotatorio de representación autonómica, la Generalitat no volverá a asumir la representación autonómica en alguna de las formaciones del Consejo hasta el año 2017.

las áreas que dependen de los departamentos de Agricultura y de Territorio y Sostenibilidad.

Finalmente, hay que señalar que la Generalitat participa en el CoR desde que éste entró en funcionamiento, en 1994. Hasta hace poco, el miembro titular del CoR por parte de Cataluña había sido el Consejero de Presidencia, mientras que miembro suplente era el Secretario de Asuntos Exteriores y de la UE. Con la XI legislatura, los designados son el secretario de Asuntos Exteriores y de la UE, y en calidad de suplente, el Representante Permanente ante la UE. Actualmente, la Generalitat forma parte de dos de las siete comisiones en las que se estructura el CoR: la comisión de Ciudadanía, Gobernanza, Asuntos Institucionales y Exteriores y la Comisión ECON sobre política económica.

Los asuntos que afectan exclusivamente a Cataluña se estableció la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, un órgano bilateral previsto en el capítulo I del mismo Título V del EAC. Esta comisión tiene la función, entre otras, de hacer el seguimiento de la política europea para garantizar la efectividad de la participación de la Generalitat en los asuntos europeos. Sin embargo, esta comisión que además constituye el marco general y permanente de la relación entre la Generalitat y el Estado para acordar trasposos y/o cambios normativos, no se ha reunido desde 2011, coincidiendo con el gobierno en mayoría absoluta del PP y el giro independentista que poco después inició el gobierno de CiU.

Dejando al margen los aspectos relativos a la aplicación y ejecución del derecho de la UE¹¹, así como las acciones ante el Tribunal de Justicia de la UE¹², una última mención es la cuestión de las ayudas estructurales europeas. De hecho, la captación y la correcta gestión de los fondos estructurales (y de inversión) europeos parece ser una prioridad absoluta puesto que es posible encontrar referencias formales a ellos tanto el EAC de 2006 como en la Ley 16/2014, de 4 de diciembre y también en el Plan Estratégico de 2015. El imperativo político – recogido en el Artículo 23 de la Ley 16/2014, en los términos que establecen los artículos 114 y 210 del EAC – insta a la participación activa de los departamentos sectoriales y agencias del Govern en las convocatorias y programas de financiación promovidos por la UE. Para este objetivo resulta primordial el establecimiento de mecanismos de información, asesoramiento,

11

La Generalitat es responsable de los expedientes de infracción iniciados por la Comisión Europea por posibles incumplimientos del derecho de la UE por parte de la Administración de la Generalitat de Cataluña.

12

La Generalitat tiene acceso al Tribunal de Justicia de la UE. El Govern de la Generalitat puede instar al gobierno español a iniciar acciones ante el Tribunal de Justicia de la UE en defensa de los legítimos intereses y competencias de la Generalitat.

apoyo y coordinación para facilitar el acceso y la máxima participación de los actores (públicos y privados) catalanes en las convocatorias promovidas por la UE.

4.2 La red de los asuntos europeos en el Govern de la Generalitat de Catalunya

El análisis de las redes sociales¹³ (*social network analysis*) constituye un conjunto relativamente heterogéneo de enfoques conceptuales en torno a las relaciones que se establecen entre diferentes agentes, es decir: individuos, organizaciones, estructuras. Básicamente, todas las aproximaciones estudian la estructura y el comportamiento de las redes a partir de las interacciones entre los agentes. La idea general sostiene que la posición de un actor en la red es la que determina sus opciones de interacción y los resultados.

Para el estudio de la red de los asuntos europeos en el Govern de la Generalitat se han utilizado dos mediciones de interacción: la frecuencia y la relevancia. La primera se refiere al número de contactos entre los departamentos. Siendo de naturaleza descriptiva, el análisis de la frecuencia tiene como objetivo la reconstrucción formal de la red (nodos, estructura y configuración). La medida de relevancia es, en cambio, más ambiciosa y se propone observar y valorar las relaciones de poder entre los diferentes actores. Para esta última medida, el cuestionario ha abordado la valoración subjetiva sobre la importancia relativa de cada uno de los actores que forman parte de la red de los asuntos europeos.

El análisis formal distingue entre dos subsistemas claramente identificables: la red central y la red ampliada de los asuntos europeos. La red central (*Componente Principal, Core Network*) está formada por quince actores altamente conectados entre sí y con interacciones (en entrada y en salida) recíprocas. Se trata de los once departamentos del Govern de la Generalitat durante la X legislatura, más DIPLOCAT. Por su propia relevancia, en el caso del departamento de Presidencia, se ha considerado como tres actores separados: la SAEUE, la Delegación de la Generalitat ante la UE y la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo.

El segundo subsistema comprende la **red ampliada** de los asuntos europeos. Esta red abarca a un conjunto de 43 actores que además de los quince actores anteriores incluye también a los principales ministerios del estado central, las instituciones de la UE, los organismos de la administración autonómica funcional con proyección europea

13

En los últimos años, se han publicado varios trabajos que examinan el efecto de red sociales, o explican la creación de redes, en áreas tan disímiles como son la colaboración entre legisladores, las políticas ambientales, los movimientos sociales (Diani, 1995, 2011, 2012), las políticas de cohesión de la UE (Jordana, Mota, Noferini, 2012) y la redes territoriales (Bouza García, 2012).

(consorcios público-privado, empresas públicas, fundaciones) y las redes europeas de entes territoriales. Como ocurre con las redes de mayores dimensiones, aquí la densidad es menor y las relaciones no son recíprocas. Para la definición de esta segunda red, se ha utilizado el método de muestreo de la 'bola de nieve'. A partir de las entrevistas, ha sido posible identificar e incluir a nuevos actores cuando los entrevistados mismos designaban estos actores como relevantes.

Metodológicamente, el uso de ambas redes cumple con las finalidades de investigación, permitiendo además ampliar el espacio del análisis. La red central – compuesta básicamente por las propias unidades administrativas del gobierno autonómico – dibuja los mecanismos reales de la coordinación inter-departamental, una condición necesaria para una participación efectiva en la toma de decisiones europeas. El recurso a la red ampliada, en cambio, permite agrandar la mirada hacia los actores extra-gubernamentales que cooperan con las unidades de la administración pública catalana en los asuntos europeos. Como veremos más adelante, esta segunda red permite inferir algo más sobre los canales utilizados por el Govern en la estrategia de movilización en la toma de decisiones europeas.

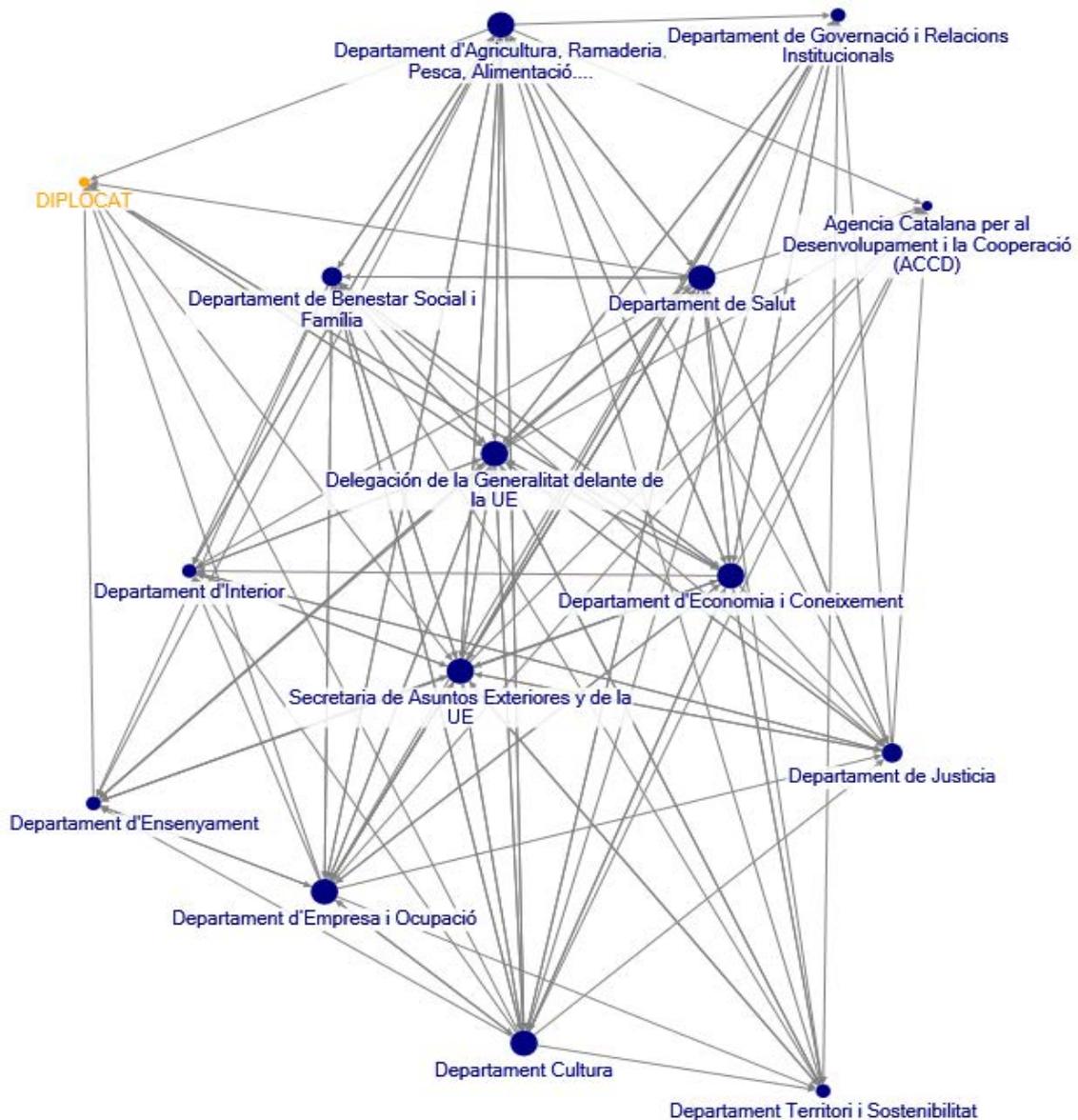
4.3 La relevancia de los contactos (red central)

La frecuencia de contactos entre los departamentos de la administración pública catalana en los asuntos europeos configura una red altamente homogénea en la que todos los actores presentan un alto nivel de participación (Figura 7). En términos formales, se trata de una red cohesionada con altos niveles de interacción entre los departamentos sectoriales (Densidad de 63%). La frecuencia de las interacciones es un primer indicador de la importancia relativa de los actores en la red. Sin embargo, es posible conocer también la relevancia (o importancia) percibida. La relevancia percibida representa un indicador del poder relativo de un actor sobre los demás. Para la coordinación de los asuntos europeos, este poder se traduce en capacidad de influencia sobre el comportamiento de los demás departamentos sectoriales. El grafo relativo a la relevancia para la red central de los asuntos europeos (Figura 8) muestra con más evidencia que el grafo anterior (Figura 7) la centralidad de los tres actores mencionados anteriormente: SAEUE, la Delegación y el departamento de Economía.

Según la percepción de los departamentos sectoriales, esta tríada, sería tan *prominente* como *influyente* en la estructura de la red. Con un valor de contactos de 8,8 la Delegación y la SAEUE son los dos actores que presentan el mayor número de contactos en entrada (*in-degree*), lo cual demuestra que son los actores de más prestigio para la organización de los temas europeos. La atribución de esta prominencia por parte de los demás departamentos sectoriales confirma también la centralidad de ambas unidades para la coordinación de los temas europeos. Sin embargo, si observamos con más atención la influencia de los actores (*out-degree*), se

puede observar que el grupo de los departamentos que tienen un alto grado de salida aumenta, llegando a incluir los departamentos de Empresa i Ocupació; Agricultura i Pesca, Cultura; Salut y Benestar Social y Familia. Estos cinco departamentos - conjuntamente con la Delegación, la SAEUE y el departamento de Economía - son los actores que intercambian más recursos con los demás departamentos. En un segundo plano en cuanto a relevancia, se encuentran los departamento de Justicia, Territori i Sostenibilitat e Interior. Quedarían aún más periféricos, finalmente, los restantes departamentos de Governació, Ensenyament así como DIPLOCAT y la Agencia Catalana para el desarrollo.

Figura 7 – Relevancia de los contactos (Red central)



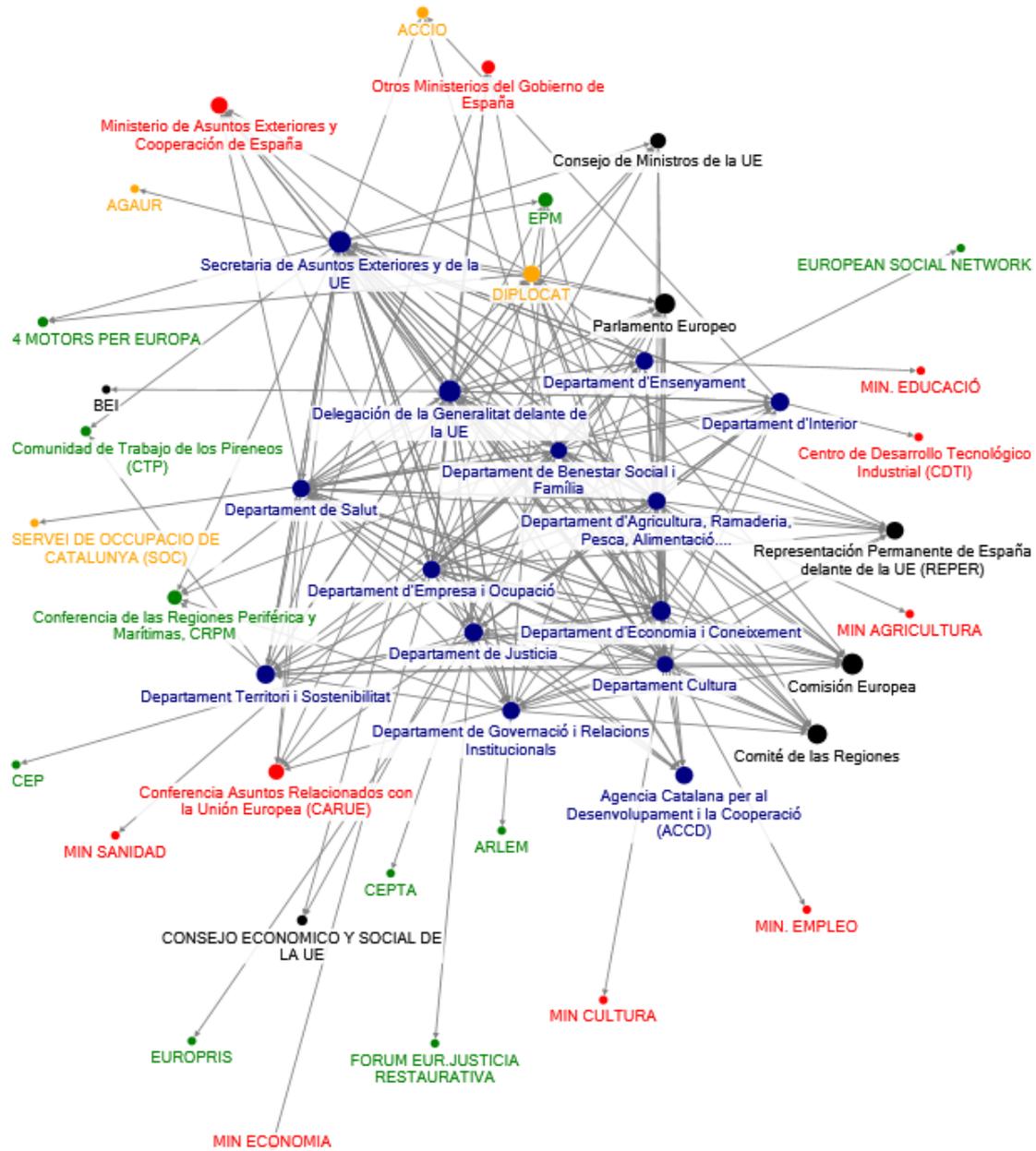
Fuente: Elaboración propia a partir de respuestas de los departamentos al cuestionario El tamaño de los nodos es proporcional a su importancia relativa en la red (Índice Pagerank).

En definitiva, el análisis de la red central de los asuntos europeos en el Govern de la Generalitat evidencia unas dinámicas de funcionamiento que responden a las previsiones legales y los objetivos incluidos en las recientes estrategias de reforma. Efectivamente, tanto la SAEUE como la Delegación - que depende orgánicamente de la primera – representan los nodos con mayor centralidad del modelo de coordinación. Así lo perciben la totalidad de los departamentos sectoriales. La evidente correlación entre la frecuencia y la relevancia de los contactos confirma además que los departamentos actúan conforme a esta percepción.

4.4 La red ampliada de los asuntos europeos

En la organización de los asuntos europeos, los departamentos sectoriales interactúan de manera frecuente con una serie de actores externos al gobierno autonómico que, por su posición institucional o poder real, asumen roles determinantes en la toma de decisiones supranacionales o en la arena política europea más en general.

Figura 8 – Frecuencia de los contactos (Red ampliada)



Fuente: Elaboración propia a partir de respuestas de los departamentos al cuestionario El tamaño de los nodos es proporcional a su importancia relativa en la red (Índice Pagerank).

Verde	Asociaciones Europeas de Entes Territoriales
Naranja	Consortios público-privado Y/o empresas públicas
Azul	Departamentos del Govern
Negro	Instituciones de la UE
Rojo	Organismos del Estado Central

La observación de la red ampliada tiene por objetivo reconstruir quiénes son estos actores y analizar cuál es su posición, su papel y su importancia en la red. La red ampliada de los asuntos europeos en el Govern de la Generalitat consta de cuarenta y tres (43) actores: los quince (15) de la red central mas treinta (30) nuevos actores. A

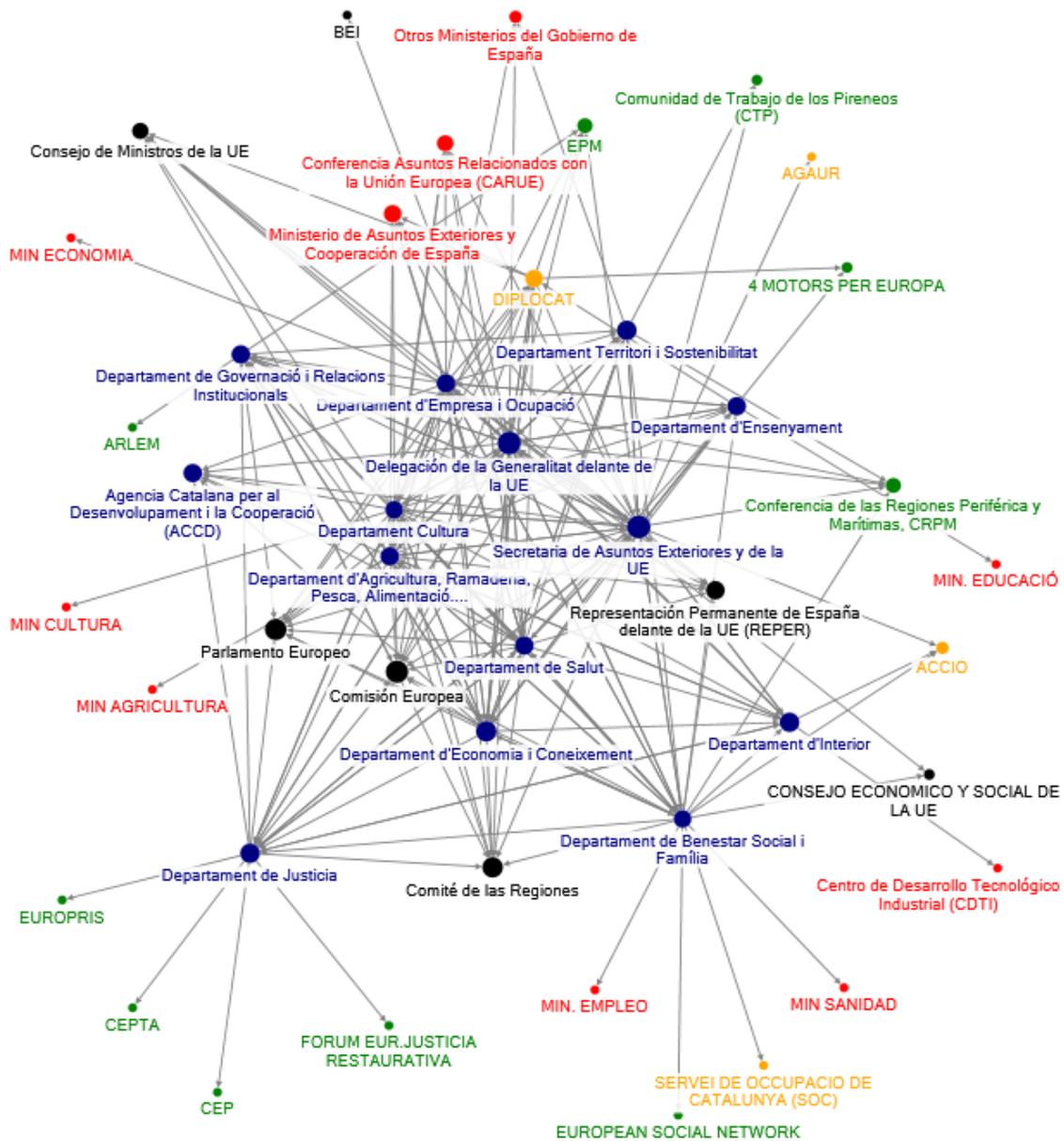
partir de una primera lista, el cuestionario ha permitido ampliar el número de los nodos incluyendo aquellos actores que, según los entrevistados, ocupaban un papel relevante en los asuntos europeos. La densidad de la red es de 0,1 y tratándose de información que proviene del solo lado de la administración pública catalana, la red es claramente asimétrica.

Los principales actores de la red son los departamentos sectoriales del Govern de la Generalitat, las principales instituciones u órganos de la UE (Comisión, Consejo, Parlamento y CoR), los ministerios sectoriales del estado central (con particular presencia del MAEC y de la REPER), algunas asociaciones europeas de entes territoriales y algún consorcio público-privado y/o empresas públicas (Tabla 16, Anexo 1). En la red ampliada también, la SAEUE y la Delegación siguen siendo los dos actores con grados más altos de centralidad, pues conectan con un mayor número de actores. El dato más interesante es el mayor nivel de intermediación (*betweenness centrality*) que presenta la SAEUE con respecto a la Delegación en cuanto podría revalidar el mayor peso político de la primera con respecto a la segunda. Si por un lado este dato podría corroborar la distinta jerarquía de las dos unidades en el organigrama autonómico, por otro lado, podría alimentar alguna crítica con respecto a la subordinación de los asuntos europeos a la dirección política de la acción exterior autonómica que depende *del Secretari de Afers Exteriors* y del titular de la consejería en última instancia.

Con respecto a la red central, pierde relevancia el departamento de Economía (quinto más alto grado de centralidad) que queda substituído, tanto en términos de frecuencia como de relevancia de las interacciones, por tres nuevos actores: la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el CoR. Las tres instituciones están entre los actores que reciben el mayor número de interacciones y afianzan una posición del todo central en la red ampliada. Cierra este primer anillo de actores con alto grado de centralidad, el MAEC que, tanto con la REPER como con sus unidades sectoriales, representa un interlocutor relevante para los departamentos sectoriales del Govern de la Generalitat.

Extendiendo la red a un segundo nivel, juntamente a aquellos departamentos sectoriales que ya en la red central ocupaban un papel relevante, aparecen toda una serie de instituciones entre las que destacan los ministerios sectoriales del estado central, el Consejo de Ministros de la UE, el Consejo Económico y Social de la UE, la CARUE y las asociaciones internacionales de entes territoriales. La frecuencia de las interacciones en la red ampliada permite extrapolar dos primeras conclusiones.

Figura 9 – Relevancia de los contactos (Red ampliada)



Created with NodeXL (<http://nodexl.codeplex.com>)

Fuente: Elaboración propia a partir de respuestas de los departamentos al cuestionario. El tamaño de los nodos es proporcional a su importancia relativa en la red (Índice Pagerank).

- Verde Asociaciones Europeas de Entes Territoriales
- Naranja Consorcios público-privado Y/o empresas públicas
- Azul Departamentos del Govern
- Negro Instituciones de la UE
- Rojo Organismos del Estado Central

En primer lugar, los datos confirman que existe una interlocución fluida entre los departamentos sectoriales y las principales instituciones europeas. El análisis no nos permite saber si se trata de una interlocución directa o, en cambio, filtrada mediante

las instituciones del estado español. Sin embargo, la presencia en la UE de los intereses sectoriales representados por los diferentes departamentos de la Generalitat parece estar garantizada. En segundo lugar, la ausencia del Consejo de Ministros de la UE entre los actores más centrales, podría confirmar ciertas limitaciones de los canales de la participación (interna, indirecta e formal) en una - si no la más - influyente de las instituciones de la UE.

El análisis de la relevancia de los contactos revela un escenario diferente al caso observado para la red central. Después de la SAEUE y de la Delegación, en la red ampliada de los asuntos europeos, los actores más prominentes (*in-degree*) son justamente la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el CoR. No solo estas instituciones son las que reciben el más alto número de interacciones, sino que también muestran niveles de interacciones relativamente elevados (en particular, la Comisión). El alto grado de contactos que presenta el Parlamento Europeo es también interesante porque podría sugerir la presencia de estrategias de lobbying regional más amplias de las previstas por los canales formales de la participación autonómica. El otro dato relevante es la posición relativamente céntrica del CoR en la red que contrasta con las principales visiones críticas sobre el escaso poder de influencia de esta institución.

En relación a la influencia, los actores que tienen un alto grado de salida se encuentran en condición más favorables para intercambiar recursos con los otros. En la red ampliada, no todos los departamentos de la Generalitat muestran la misma capacidad de intercambio. Entre los más influyentes están Empresa i Ocupació, Agricultura, Cultura, Bienestar Social y Familia, Salut y - a cierta distancia - Economía. Para Empresa i Ocupació, las razones de tal influencia se deben a la relevancia de la arena europea e internacional para este departamento. Vale la pena recordar el rol de ACCIÓ, la agencia del departamento especializada en el fomento de la innovación y la internacionalización empresarial que cuenta con una red de 31 oficinas en todo el mundo.

Finalmente, un tema - que por su extensión merecería un tratamiento específico - es la cuestión de la participación de los departamentos en las redes internacionales de asociaciones territoriales u otras redes temáticas. Vista la multiplicidad de asociaciones con las que los departamentos de la Generalitat mantienen relaciones, un censo exhaustivo sería muy complejo. Aunque se confirma la hipótesis de que los gobiernos autonómicos participan fundamentalmente en redes establecidas en asuntos de su competencia y de defensa de sus intereses territoriales y económicos, la investigación se limita en recoger la información sobre las principales asociaciones que los entrevistados nos han señalado como activas y con cierta relevancia en los temas europeos. Al margen de algunas asociaciones sectoriales, para Cataluña las principales redes señaladas han sido la Euroregion Pirineo Mediterráneo (EPM), los Cuatro

Motores para Europa, la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP) y la Conferencia de las Regiones Periférica y Marítimas (CRPM). En los primeros tres casos, se trata de experiencias de cooperación territorial en el marco de la política regional europea, mientras que la CRPM – que reúne a aproximadamente 160 regiones de 25 estados de la UE y de más allá de sus fronteras - representa un grupo de presión para la promoción de un desarrollo más equilibrado del territorio europeo. De las cuatros asociaciones mencionadas, la CRPM presenta el mayor grado de intermediación a confirmación de la capacidad de esta asociación de tender puentes entre los diferentes actores de la administración pública catalana.

En suma, el análisis cuantitativo muestra que los departamentos sectoriales tienden a asociarse y cooperar para tratar de obtener una influencia directa en la toma de decisiones europeas intentando agregar, en ciertos casos, sus preferencias políticas con las de otros homólogos regionales. Ante la complejidad de las políticas públicas europeas - y a pesar de las restricciones presupuestarias - la evidencia confirma que el gobierno autonómico mantiene un denso y variado entramado de relaciones formales e informales con los actores de más influencia en la toma de decisiones europeas. El diagnóstico es, por lo tanto, que lejos de disminuir o de estar exclusivamente en conflicto abierto con el estado central, la movilización europea del gobierno catalán se ha hecho más compleja y más estratégica. En este sentido, la modernización, reforma y adaptación de los instrumentos de impulso y coordinación de los asuntos europeos representan las condiciones necesarias para fortalecer la defensa de los intereses territoriales ante de las instituciones europeas.

5. Conclusiones

En virtud de la heterogeneidad del hecho regional en la UE, la movilización de los entes sub-estatales es un fenómeno que se presta mal a las generalizaciones. Ante el creciente grado de europeización de las políticas públicas, el escenario de la movilización regional presenta claroscuros relevantes y, al mismo tiempo, preocupantes. Formalmente, aun reforzando la autonomía regional, el Tratado de Lisboa ha confirmado el rol consultivo del Comité de las Regiones y no ha alterado de manera substancial el escenario de la participación regional que queda al arbitrio de la voluntad política de los estados-miembro. Ante las presiones del proceso de integración, en las últimas décadas las regiones europeas han activado sus respuestas mediante la definición de estrategias de movilización siempre más complejas y refinadas. Estas pueden contemplar tanto la cooperación con el estado central como el uso de canales propios de auto-afirmación y de confrontación con los respectivos gobiernos centrales.

Los últimos años evidencian todavía dos tendencias interesantes. En virtud de un contexto económico desfavorable, las regiones europeas han optado a menudo por posiciones más cautas, cuyo objetivos han sido, básicamente, anticipar y prevenir los costes de adaptación a las iniciativas europeas. La segunda tendencia muestra, en cambio, que el recurso a estrategias de confrontación abierta con los respectivos estados centrales ha sido realmente limitado y, casi siempre, condicionado a la presencia de tres factores fundamentales. En primer lugar, solo los gobiernos regionales dotados de amplios recursos económicos, institucionales y administrativos han tenido a su alcance la posibilidad de desarrollar formas autónomas de movilización. En segundo lugar, son básicamente las regiones dotadas de autonomía competencial las que se han movilizado ante las presiones del proceso de integración. Finalmente, la tercera condición es de naturaleza política y tiene a que ver con la presencia de mayorías de gobierno de colores políticos diferentes. Cuando el gobierno regional es de signo contrario a la mayoría política que controla el centro, las probabilidades que el primero actúe de manera autónoma en el escenario europeo se disparan. Claramente, en los estados multinivel caracterizados por fuerte tensiones territoriales - y en presencia de partidos nacionalistas periférico en el gobierno - estos tres factores suelen reforzarse.

Con respecto a España, si por europeización se entiende la difusión e institucionalización de normas, políticas y procesos que engloban en el marco interno la 'variable europea', existe entonces cierto consenso alrededor de una substancial europeización del Estado de las Autonomías. Sobre la dirección de los cambios, las valoraciones son todavía más cautas, no obstante todas reconocen un papel clave del gobierno central como decisor último sobre casi todas las áreas de los asuntos europeos. La única "anomalía" en el escenario español es Cataluña. Para el Govern de la Generalitat el proceso soberanista ha significado un importante impulso de la acción exterior y, consecuentemente, de las relaciones con la UE. A partir de 2016 con el inicio de la XI legislatura, es el Departamento de *Afers, Relacions Institucionals i Exteriors i Transparencia* el que asume la competencia en el ámbito de las relaciones exteriores y de la actuación del Govern ante las instituciones europeas.

Los resultados del análisis estadístico de la red – mediante la observación de la frecuencia y de la relevancia de los contactos entre las consejerías – distinguen entre dos subsistemas claramente identificables: la red central y la red ampliada de los asuntos europeos. El análisis de la red central de los asuntos europeos en el Govern de la Generalitat evidencia unas dinámicas de funcionamiento que responden a las previsiones legales y los objetivos incluidos en las recientes estrategias de reforma. Efectivamente, tanto la SAEUE como la Delegación constituyen los nodos con mayor centralidad del modelo de coordinación. Así lo perciben la totalidad de los departamentos sectoriales. La evidente correlación entre la frecuencia y la relevancia de los contactos confirma además que los departamentos actúan conforme a esta

percepción. En la red ampliada también, la SAEUE y la Delegación siguen siendo los dos actores con el grado más alto de centralidad, pues conectan con un mayor número de actores. Sin embargo, con respecto a la red central, esta segunda red presenta tres nuevos actores: la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el CoR. Estas tres instituciones están entre los actores que reciben el mayor número de interacciones y afianzan una posición del todo central en la red ampliada. Los datos confirman que existe una interlocución fluida entre los departamentos sectoriales y las principales instituciones europeas. El análisis no nos permite saber si se trata de una interlocución directa o, en cambio, filtrada mediante las instituciones del estado español. Sin embargo, la presencia en la UE de los intereses sectoriales representados por los diferentes departamentos de la Generalitat parece estar garantizada. Finalmente, la ausencia del Consejo de Ministros de la UE entre los actores más centrales, podría confirmar ciertas limitaciones de los canales de la participación (interna, indirecta e formal) en una - si no la más - influyente de las instituciones de la UE.

En suma, ante la complejidad de las políticas públicas europeas - y a pesar de las restricciones presupuestarias - la evidencia confirma que el Govern de la Generalitat mantiene un denso y variado entramado de relaciones formales e informales con los actores más influyentes en la toma de decisiones europeas. El diagnóstico por lo tanto es que lejos de disminuir o de estar exclusivamente en conflicto abierto con el estado central, la movilización europea del gobierno catalán se ha hecho más compleja y más estratégica. En este sentido, la modernización, reforma y adaptación de los instrumentos de impulso y coordinación de los asuntos europeos representan las condiciones necesarias para fortalecer la defensa de los intereses territoriales ante de las instituciones europeas.

Bibliografía

- Agranoff, R. 1996. Federal Evolution in Spain. *International Political Science Review* 17(4): 385-402.
- Agranoff, R. 1999. Intergovernmental Relations and the Management of Asymmetry in Federal Spain, in R. Agranoff (eds.), *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.
- Arbós et al., 2009, Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonomico. La posición de los actores, *Collecció Institut d'Estudis Autonomics*, n.64, Barcelona,
- Bache I and Jordan A (eds.) (2006): *The Europeanisation of British Politics?* Basingstoke: Palgrave
- Bache, I. 2008. *Europeanization and multi-level governance. Cohesion policy in the European Union and Britain*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Bache, I. y 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 UE*, Tirant lo Blanch.
- Ballart, X. y Ramio, C. (2000). *Ciencia de la Administración*. Valencia: Tirant lo blanch.
- 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
- Borgatti, Stephen P., et al. 2009. Network analysis in the social sciences. *Science* 323.591:892-895.
- Borzel, T. A. (1999). Towards convergence in Europe? Institutional adaptation to Europeanization in Germany and Spain. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 37(4), 573-596.
- Börzel, T. 2002. *States and Regions in the European Union: Institutional Adaptation in Germany and Spain*, Cambridge, UK: Cambridge University Press
- Bulmer, S. (2008). *Theorizing Europeanization*. In *Europeanization* (pp. 46-58). Palgrave Macmillan UK.
- Cienfuegos Mateo, M., 2011, *Las Comunidades Autónomas y la UE*, Universitat Oberta de Catalunya, Barcelona.
- Cienfuegos Mateo, 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. y P. M., Heywood, 2004, *Spain and the European Union*, Palgrave Mac Millan
- Colino C., Molina I. 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 and Federal Studies*, Vol. 24, 3, 2014.
- Colino, C y E. Aja, (2014), "Multilevel structures, coordination and partisan politics in Spanish intergovernmental relations", *Comparative European Politics*, Vol 12, 4-5, 2014 (con Eliseo Aja).
- Colino, C., (2011), "La problemática y los debates sobre la europeización y la acción exterior de las regiones y CCAA en la UE", en Jorge Tuñón (eds), 2011. *Escenarios presentes y futuros de las regiones en la UE. Reflexiones en el marco de la presidencia española de 2010*, Sevilla: Centro de Estudios Andaluces, 2011.
- Cordal Rodriguez, C. 2010, *Regiones, Länder y Comunidades Autónomas en la UE*. Santiago de Compostela: Andavira, 378 p.
- Diani, M. (1995), *Green Networks. A Structural Analysis of the Italian Environmental Movement*, Edinburgh University Press, Edinburgh.

- Diani, M., (2012), 'Modes of Coordination of Collective Action: What Actors in Policy Making?', in Marco Scotti & Balasz Vedres (eds), *Networks in Social Policy Problems*, Cambridge University Press, 101-123.
- Etherington, J. (2012). Las comunidades autónomas y la UE desde una perspectiva teórica: ¿superando los enfoques existentes?/The autonomous communities and the EU from a theoretical perspective: overcoming the existing approaches?. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 75-91
- Featherstone, K. and Radaelli; C., 2003, *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford
- 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.
- García Segura, C., (1995): *L'activitat exterior de les regions: una dècada de projecció exterior de Catalunya*, Barcelona: Fundació Bofill.
- García Segura, C., (2006), *L'Accio exterior catalana envers l'Europa comunitaria*, en F. Morata
- Gonzalez Pascual, M., (2013), *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*. IV Premio Josep Maria Vilaseca i Marcet, IEA, 2013
- Granell Trías, F (2002). *Catalunya dins la Unió Europea: política, economia i societat* (Vol. 371). F. Granell, V. P. i Serradell, & M. À. S. Ferriz (Eds.). Edicions 62.
- Graziano, P. and Vink, M. (2007) (eds) *Europeanization: New Research Agendas*, Basingstoke: Palgrave,
- Grau, M. 2001. "Spain incomplete federalism," in U. Wachendorfer-Schmidt, *Federalism and Political Performance*, Routledge.
- Kassim, H. Peters, G. and Wright, V. (2000) (eds), *The National co-ordination of EU Policy. The domestic level*, Oxford: Oxford University Press.
- Ladrech, R., (1994), 'Europeanization of Domestic Politics and Institutions: the Case of France', *Journal of Common Market Studies* 32: 69-88
- Ladrech, R. (2010), *Europeanization and National Politics* (Basingstoke: Palgrave Macmillan).
- Leonardi, R., (1993), (eds), *Regions and the European Community*, London et al.
- Lowi, T. J. (1972). Four systems of policy, politics, and choice. *Public administration review*, 32(4), 298-310.
- Maiz, R., Losada, A., (2009), *La desferalització a l'Estat de les autonomies Espanyol: els processos de recentralització i de resimmetrització* in Requejo, F., and K.J. Nagel, 2009, *Descentralització, asimetries i processos de resimmetrització a Europa: Bèlgica, Regne Unit, Itàlia i Espanya*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics, n.65, Barcelona
- Majone, G. (1996) *Regulating Europe*. London: Routledge.
- Majone, G. (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
- Metcalfe, Les (1994), 'International Policy Co-ordination and Public Management Reform', *International Review of Administrative Sciences*, Sage, London, Thousand Oaks and New Delhi, Vol. 60, 271-290.
- Metcalfe, Les, and Sue Richards.(1990) *Improving public management*. Vol. 1. Sage, 1990.
- Milio, S. (2010). From policy to implementation in the European Union: the challenge of a multi-level governance system (Vol. 13). IB Tauris.
- Molina, I., 2001, *La adaptación a la UE del poder ejecutivo español*, in Carlos Closa Montero (coord.), *La europeización del sistema político español*, Edición Istmo, Madrid.
- Morata, F. (2004) "Gobernanza Multinivel y Regiones", en F. Morata (ed.), *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*. 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,

- Nagel, K.J., 2005, Dilemmas of stateless nations in the European Union, Democracy, nationalism and multiculturalism,
- Nagel, K.J, and F. Requejo, 2009, eds, Descentralització, asimetries i processos de resimetrització a Europa: Bèlgica, Regne Unit, Itàlia i Espanya, Institut d'Estudis Autònòmics, Barcelona
- Nagel, K.J, 2015 y S Rixen, 2015, eds, Catalonia in Spain and Europe. Is There a Way to Independence?, Nomos.
- Noferini A y F. Mota, 2010, Evidence from Structural Funds implementation in two Spanish Regions in Simona Milio, 2010, From Policy to Implementation in the European Union: The Challenge of a Multi-Level Governance System, I.B.Tauris & Co Ltd., London
- Noferini, A., 2012, The participation of sub-national governments in the Council of the EU: some evidence from Spain, Regional and Federal Studies, Vol. 22, N.4
- Olmeda J., S. Parrado y C. Colino, 2012, Las administraciones públicas en España, Valencia: Tirant lo Blanch, 215-252,
- Pelkonen, A.; Teräväinen, T.; Waltari, S.-T. 2008. Assessing policy coordination capacity: higher education, science, and technology policies in Finland. Science and Public Policy, 35(4): 241-252
- Pons Rafols, X., 2015, La accion exterior de la Generalitat, los recientes desarrollos legislativos estatales y la nueva ley catalana de accion exterior y de relaciones con la UE, en Accion Exterior y Comunidades Autonomas, Colleccio Institut d'Estudis Autonomics, 93
- Radaelli, C. (2003), 'The Europeanization of Public Policy', in Featherstone, K. and Radaelli, C. (2003) (eds.), The Politics of Europeanization (Oxford: Oxford University Press)
- Ragone, S., 2014, La coordinación gubernamental de las políticas europeas. Un análisis de derecho comparado sobre los miembros fundadore, en Estudios de Deusto, Vol 62, No 1
- 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 Autònòmics, 2009
- Ridao Martin, J., 2015, LA ACCIÓN EXTERIOR DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS A REVISIÓN: EL REGRESO A UNA CONCEPCIÓN EXPANSIVA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES DEL ESTADO, en Revista General de Derecho Constitucional 20 (2015)
- Salgado, A. R. (1996). La exigencia de participación regional en la Unión Europea: de la regionalización estatal a la regionalización comunitaria. Centro de Estudios Constitucionales.
- Salgado, A. R. (1999). La progresiva regionalización de la Unión Europea. Revista de estudios políticos, (104), 181-211.
- Zapico Goñi, E. 1995. "La adaptación de la administración española a la UE: un proceso de evolución y aprendizaje permanente" Gestión y Administración de Políticas Públicas, 4: 47-65.