

2

El Govern de la Generalitat de Catalunya en la Unió Europea

La red de los actores

Andrea Noferini



Generalitat de Catalunya
**Institut d'Estudis
de l'Autogovern**

El Govern de la Generalitat de Catalunya en la Unió Europea

El Govern de la Generalitat de Catalunya en la Unió Europea

La red de los actores

Andrea Noferini



Generalitat de Catalunya
**Institut d'Estudis
de l'Autogovern**

Barcelona 2016

Biblioteca de Catalunya - Datos CIP:

Noferini, Andrea, autor

El Govern de la Generalitat de Catalunya en la Unió Europea : la red de los actores

Bibliografia

ISBN 9788439395201. – ISBN 9788439395218 (PDF). –

ISBN 9788439395225 (EPUB)

I. Institut d'Estudis de l'Autogovern (Catalunya) II. Títol III. Col·lecció:

IEA recerca ; 2

1. Unió Europea – Catalunya 2. Catalunya – Relacions – Unió Europea,

Països de la

327(460.23:4-672 UE)

La publicación de este libro por parte del IEA no implica responsabilidad alguna sobre su contenido.

© 2016 Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis de l'Autogovern
Palau Centelles. Baixada de Sant Miquel, 8 - 08002 Barcelona
web: presidencia.gencat.cat/iea

Diseño: Eugenia Rebés

ISBN: 978-84-393-9520-1 (papel)

978-84-393-9521-8 (pdf)

978-84-393-9522-5 (epub)

DL B 6866-2016

Producció: Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions



Esta obra está sujeta a una licencia Creative Commons de tipo reconocimiento de autoría, usos no comerciales y sin obra derivada.

Sumario

1.	Introducción	13
2.	Delimitación del objeto de estudio	21
2.1	La pregunta de investigación	21
2.2	Las unidades de análisis	24
2.3	El concepto de coordinación	26
2.4	La coordinación de los asuntos europeos	29
2.5	Metodología y fuentes	32
3.	Las regiones en la Unión Europea	35
3.1	Limitaciones, ventajas y oportunidades	35
3.2	El impacto de las políticas europeas sobre los gobiernos regionales	36
3.3	La participación regional a partir del Tratado de Lisboa	41
3.4	La movilización regional en la Unión Europea: los marcos analíticos	44
3.5	Los canales de la movilización regional	48
4.	Comunidades Autónomas, Estado de las Autonomías y Unión Europea	53
4.1	El Estado de las Autonomías y la Unión Europea	53
4.2	Los fundamentos de la participación autonómica	57
4.3	¿Europeización versus recentralización?	60
4.4	Europeización y cambio institucional	63
4.4.1	Los asuntos europeos en la administración general del Estado	63
4.4.2	Los asuntos europeos en las Comunidades Autónomas	66
4.4.3	Las delegaciones autonómicas en Bruselas	72
5.	Los asuntos europeos en el Govern de la Generalitat: análisis y resultados	83
5.1	Las relaciones de la Generalitat con la UE	83
5.2	El impulso y la coordinación de los asuntos europeos	88
5.2.1	La Secretaría de Asuntos Exteriores y de la UE	88
5.2.2	La presencia de la Generalitat en Bruselas	94
5.2.3	La Delegación de la Generalitat ante la UE: funciones y actividades	96

5.3	Los asuntos europeos en el organigrama autonómico (1984-2016): ¿europeización o política autonómica?	100
5.3.1	Los primeros años de la adhesión (1984-1992)	102
5.3.2	La vertebración del modelo (1993-2002)	104
5.3.3	Los gobiernos de coalición (2003-2010)	107
5.3.4	El proceso de independencia (2011-2016)	111
5.4	La coordinación interdepartamental	115
5.5	La coordinación intradepartamental	119
5.6	La europeización de los departamentos sectoriales	125
6.	La red de los asuntos europeos en el Govern de la Generalitat de Catalunya	131
6.1	Introducción al análisis de las redes	131
6.2	La frecuencia y la relevancia de las relaciones	133
6.3	La red central de los asuntos europeos	136
6.3.1	La frecuencia de los contactos	136
6.3.2	La relevancia de los contactos	139
6.4	La red ampliada de los asuntos europeos	144
7.	Conclusiones	153
	Referencias bibliográficas	161
	Anexo 1	175
	Anexo 2	179

Lista de tablas

Tabla 1.	La escala de coordinación de Metcalfe	27
Tabla 2.	Las presiones del proceso de integración europea sobre las CCAA	40
Tabla 3.	Los canales de movilización de las CCAA en Europa	56
Tabla 4.	Los asuntos europeos en las administraciones autonómicas	68
Tabla 5.	Las delegaciones autonómicas en Bruselas (2000-2015) (provisional)	73
Tabla 6.	La presencia de las delegaciones en los estatutos de autonomía de nueva generación	75
Tabla 7.	Las relaciones de las delegaciones con la unidad de coordinación y las demás consejerías	79
Tabla 8.	La intensidad de la coordinación en los departamentos sectoriales	120
Tabla 9.	La coordinación de los asuntos europeos en los departamentos sectoriales	123
Tabla 10.	El impacto de las políticas europeas sobre los departamentos (evaluación subjetiva)	127
Tabla 11.	El impacto del proceso legislativo sobre los departamentos (evaluación subjetiva)	129
Tabla 12.	Las preguntas para el análisis de red	134
Tabla 13.	Red central y red ampliada de los asuntos europeos (estadísticas descriptivas)	178

Lista de gráficos

Figura 1. ¿Cómo evaluaría la red de actores (el conjunto de las consejerías) que se dedican a los asuntos europeos en su Comunidad Autónoma?	72
Figura 2. Clasifique por orden de relevancia las actividades que su delegación lleva a cabo.	78
Figura 3. Evaluación de las principales funciones de la Delegación (Clasifique por orden de relevancia las actividades que su Delegación lleva a cabo)	97
Figura 4. Con relación a la coordinación de los asuntos europeos con los demás departamentos de la Generalitat, ¿podría indicarme cuáles son los puntos problemáticos más relevantes?	99
Figura 5. El grado de europeización (evaluación subjetiva)	126
Figura 6. Frecuencia de los contactos (Red central)	138
Figura 7. Relevancia de los contactos (Red central)	141
Figura 8. Frecuencia de los contactos (Red ampliada)	145
Figura 9. Relevancia de los contactos (Red ampliada)	148

Lista de acrónimos

AECT	Agrupación Europea de Cooperación Territorial
AGRIPESC	Consejo de la Unión Europea – Formación de Agricultura y Pesca
ACCD	Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo
ARE	Asamblea de las Regiones de Europa
ARLEM	Asamblea Regional y Local Euromediterránea
CALRE	Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas
CARCE	Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas
CARUE	Conferencia para los Asuntos Relacionados con la Unión Europea
CC	Coalición Canaria
CCRE	Consejo de Municipios y Regiones de Europa
CIAUE	Comisión Interministerial para la Unión Europea
COM	Comisión Europea
CDR	Comité de las Regiones
CCAA	Comunidades Autónomas
CA	Comunidad Autónoma
CE	Constitución Española
CiU	Convergència i Unió
CRPM	Conferencia de las Regiones Periféricas y Marítimas
CTP	Comunidad de Trabajo de los Pirineos
DG	Dirección General
EAC	Estatuto de Autonomía de Cataluña
EJCD	Consejo de la Unión Europea – Formación de Educación, Juventud, Cultura y Deporte

ENV	Consejo de la Unión Europea – Formación de Medio Ambiente
EPM	Eurorregión Pirineos Mediterráneo
EPSCO	Consejo de la Unión Europea – Formación de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores
ERC	Esquerra Republicana de Catalunya (Izquierda Republicana de Cataluña)
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FSE	Fondo Social Europeo
ICV-EUiA	Iniciativa per Catalunya Verds - Esquerra Unida i Alternativa (Iniciativa por Cataluña Verdes-Izquierda Unida y Alternativa)
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
SAEUE	Secretaría de Asuntos Exteriores y de la UE
SEUE	Secretaría de Estado para la UE
TC	Tribunal Constitucional
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
PSC	Partit dels Socialistes de Catalunya (Partido de los Socialistas de Cataluña)
PP	Partido Popular
PNV	Partido Nacionalista Vasco
PSC-CPC	Partit dels Socialistes de Catalunya - Ciutadans pel canvi (Partido de los Socialistas de Cataluña-Ciudadanos por el Cambio)
REGLEG	Conferencia de Regiones Europeas con Poder Legislativo
REPER	Representación Permanente de España ante la Unión Europea
SEUE	Secretaría de Estado para la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
UpM	Unión para el Mediterráneo
UE	Unión Europea

*Desde el momento en que cogí su libro me caí al suelo rodando de risa.
Algún día espero leerlo.*

Groucho Marx

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. La progresiva cesión de soberanía de los estados nacionales a las instituciones supranacionales ha transformado la UE en el principal centro de producción de varias de las políticas públicas aplicables en el territorio europeo. Sin querer entrar en el interminable debate sobre la naturaleza de la UE, esta se ha transformado en un auténtico sistema político cuyas decisiones tienen un impacto relevante y vinculante sobre los estados miembros, sus entidades territoriales y sus ciudadanos.¹

En temas agrícolas, medioambientales o de protección del consumidor, solo por citar algunos sectores, la toma de decisión ha sido supranacionalidad, al punto que buena parte del poder de decisión reside hoy en el Consejo de Ministros de la UE (el Consejo), más que en los ejecutivos nacionales y regionales. Al mismo tiempo, la Comisión Europea, que gestiona el presupuesto común y supervisa los mecanismos de la nueva gobernanza económica, representa tanto un sustancial cofinanciador del desarrollo económico y social como un severo fiscalizador de las finanzas regionales. Finalmente, a pesar de sus problemas de déficit democrático y de la constante pérdida de popularidad, la UE sigue siendo un referente normativo en muchos ámbitos de interés para los gobiernos regionales: desde la Estrategia 2020, la protección de los derechos humanos, la cooperación al desarrollo, hasta la lucha contra el cambio climático, pasando por la modernización de la administración pública y los principios de la gobernanza europea.²

1. Hix y Hoyland, *The Political System of the European Union*. Moravcsik, *The European Constitutional Compromise and the Neofunctionalist Legacy*. Schmitter, *Neo-neofunctionalism*, 45–74.

2. Comisión Europea, *La gobernanza europea. Un Libro Blanco*.

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 oportunidades o un instrumento de recentralización en manos de los ejecutivos nacionales?*) haya entrado en la agenda de investigación de varias disciplinas. Tanto interés ha creado una amplia literatura pluridisciplinar que, aun manteniendo constante el objeto del análisis, no solo es difícil de sintetizar, sino que responde a intereses de investigación diferentes.

En los estudios comparados sobre los sistemas políticos, y más en particular sobre la UE, el fenómeno de la movilización de los entes subestatales pone bajo tela de juicio el tradicional modelo de gobernanza estadocéntrico en favor de un nuevo modelo de gobernanza que modificaría las clásicas relaciones verticales y horizontales entre los niveles de gobierno.³ La política de cohesión europea, con la introducción del principio de partenariado, representaría el escenario originario de los primeros artículos sobre la gobernanza multinivel⁴ y evocaría tanto una nueva forma de movilización política (*politics*) como un nuevo modo de definir e implementar las políticas públicas (*policy*) y hasta una nueva estructura de relaciones entre los actores supranacionales, estatales y subestatales⁵ (*polity*).

Desde la perspectiva analítica que bajo el exitoso término de europeización investiga el cambio institucional inducido, directa o indirectamente, por el proceso de integración europea, la cuestión regional cobra relevancia, en cambio, para evaluar los costes de adaptación internos a cada ordenamiento doméstico.⁶ A pesar de la amplitud de las propuestas, este último filón de es-

3. Morata, *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*.

4. Hooghe, *Sub-national mobilization in the European Union*, 175-198.

5. Piattoni, *The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical and Normative Challenges*.

6. Featherstone y Radaelli, *The Politics of Europeanization*.

tudios se ha ocupado de evaluar el efecto neto de la UE sobre las relaciones intergubernamentales, las estrategias de movilización regional y la defensa de los intereses regionales. Entre los objetivos analíticos de los estudios sobre europeización destaca el interés sobre el posible efecto recentralizador del proceso de integración europeo, en particular en los estados multiniveles, plurinacionales y descentralizados. El segundo objetivo de estos enfoques, en cambio, ha consistido en evaluar la eventual convergencia (o divergencia) en las reformas adoptadas por los diferentes estados miembros y regiones. Sobre este último aspecto, la idea de una *cierta europeización con colores nacionales* parece haber aunado cierto consenso.

Desde el prisma de las relaciones internacionales, la movilización de las regiones europeas se ha enmarcado en la más amplia categoría de la acción exterior de los entes no estatales definida con los términos de *para*, *post* o *proto* diplomacia.⁷ Los ejes del análisis se centran aquí en comprender las razones de la presencia de nuevos actores hasta el momento extraños a las prácticas de la diplomacia y de las relaciones internacionales. Entre estos estarían los entes subestatales pero también las ciudades y los actores de la sociedad civil. Finalmente, una atención particular merecen los estudios sobre los federalismos comparados⁸ y el “nuevo regionalismo”⁹ que analizan las estrategias de movilización de los territorios con fuertes identidades nacionales pero sin reconocimiento político e institucional. Es el caso de Escocia, de los territorios de Bélgica, del País Vasco y Cataluña, solo por citar los ejemplos más relevantes.

Tratándose de un Estado compuesto, plurinacional, caracterizado por unas relaciones intergubernamentales con cierto grado de conflictividad, España representa un terreno de análisis extremadamente complejo. Dado el contexto, la participación de las comunidades autónomas en la UE ha sido un

7. Soldatos y Michelmann, *Subnational Units' Paradiplomacy in the Context of European Integration*, 129-134.

8. Requejo y Caminal, *Federalisme i plurinacionalitat. Teoria i anàlisi de casos*. Requejo y Nagel, *Descentralització, asimetries i processos de resimetrització a Europa: Bèlgica, Regne Unit, Itàlia i Espanya*.

9. Keating, *State and Regional Nationalism*. Keating, *The New Regionalism in Western Europe*. Pasquier, *La fin de «l'Europe des régions»?*

tema políticamente espinoso que ha comportado repetidas y controvertidas intervenciones del Tribunal Constitucional. En general, la principal dificultad de adaptación estriba en conciliar dos tendencias de signo contrario. Por un lado, el proceso político y administrativo de la UE implica la presencia y la cooperación de las comunidades autónomas en la definición y negociación de la posición estatal. Por el otro lado, el proceso de integración desafía en España los delicados equilibrios políticos y territoriales del Estado de las Autonomías instaurado con la Constitución del 1978.

Hasta qué punto y hacia dónde 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 sustancial 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.¹⁰

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 (cuasi) 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, 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 la mera descripción de las novedades introducidas. Sin desmerecer las contribuciones de los mencionados trabajos, el presente estudio aspira a superar algunas de estas limitaciones al proponer una aproximación

10. Colino et al., *Responding to the new Europe and the Crisis: the Adaptation of Sub-national Governments' Strategies and its Effects on Intergovernmental Relations in Spain*, 281-299.

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.

El estudio pretende además demostrar que la europeización puede tener un efecto diferencial sobre las diferentes áreas sectoriales de los gobiernos autonómicos. Los resultados parecen confirmar que el proceso de integración produce una mayor demanda de coordinación en las áreas altamente supranacionalizadas y sobre las cuales el gobierno autonómico detenta amplias competencias. Como efecto colateral de signo positivo, aquellos departamentos que presentan mejores niveles de coordinación adquieren también un peso más relevante en la red autonómica de 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 analizado 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. Para la comprensión de los mecanismos informales que subyacen a la coordinación, la investigación ha utilizado la metodología del análisis de red,¹¹ que contribuye a 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.

La elección de la Generalitat de Cataluña como caso de estudio se justifica por varias razones relacionadas con los aspectos metodológicos resaltados. En primer lugar, a pesar de las diferencias puntuales entre los partidos políticos que se han alternado al mando de la Generalitat, la vocación europea y europeísta de Cataluña como gobierno autonómico está fuera de discusión.¹² Como simples ejemplos valga aquí recordar el activismo institucional de dos de los principales líderes políticos catalanes en estas últimas tres décadas. Entre 1992 y 1996, Jordi Pujol –presidente de la Generalitat desde 1980 hasta 2003– presidió la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE). Entre 1996 y 1998, Pasqual Maragall, alcalde de Barcelona de 1982 a 1997 y presidente de la Generalitat entre 2003 y 2006, ejerció la presidencia del Comité de las Regiones, aparte de haber liderado entre 1991 y 1997 el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CCRE). En segundo lugar, en el panorama autonómico, Cataluña ha sido –y sigue siendo– uno de los actores más activos en promover y defender un rol activo de las comunidades autónomas en la toma de decisiones de la UE. La fuerte apuesta catalana por una participación de relieve político en la UE ha promovido algunos de los cambios organizativos más avanzados tanto en España como en el ámbito europeo. Finalmente, sea cual sea el resultado político del proceso de independencia y sus consecuencias sobre la pertenencia de Cataluña como *nou estat dins de la UE* (nuevo estado dentro de la UE) –ambos temas fuera del alcance del presente estudio– no cabe duda de que las relaciones entre

11. Scott, *Social Network Analysis. A Handbook*. Borgatti et al., *Network analysis in the social sciences*, 892-895.

12. Nagel y Rixen, *Catalonia in Spain and Europe*.

la Generalitat y la UE seguirán teniendo un elevado interés con relación a la más amplia estrategia de acción exterior.

El estudio se estructura de la siguiente manera. El capítulo 2 presenta de manera detallada la pregunta de investigación, las unidades de observación y los aspectos metodológicos del estudio. Los capítulos 3 y 4 actualizan y reconstruyen de manera crítica las principales aportaciones de las contribuciones académicas sobre la cuestión regional en Europa y en España. El capítulo 4 presenta, más en particular, las posiciones sobre la europeización del Estado de las Autonomías. El capítulo 5 introduce los resultados del análisis del diseño institucional de los asuntos europeos en la administración pública catalana, con particular atención a las unidades departamentales encargadas de la coordinación. El capítulo 6 presenta la red de los asuntos europeos utilizando, como perspectiva metodológica, el análisis de red. Aquí es donde se muestran los grafos y el análisis estadístico de las entrevistas y del cuestionario metodológico. Finalmente, el capítulo 7 propone las conclusiones del estudio. Los detalles estadísticos y metodológicos de la investigación se encuentran en el Anexo 1.

2. Delimitación del objeto de estudio

2.1 La pregunta de investigación

La investigación se centra en la organización de los asuntos europeos¹³ en el Govern de la Generalitat de Catalunya. Con el término de “asuntos europeos” se entiende aquí, de manera amplia, las relaciones del Gobierno regional con la UE. Estas comprenden todas aquellas actividades que derivan del proceso de toma de decisión supranacional y que tienen un impacto sobre el territorio. Recaen en esta distinción tanto la participación de los representantes regionales en las instancias europeas como las obligaciones derivadas del proceso de transposición del derecho comunitario. Al mismo tiempo, se incluyen toda una serie de actividades que los gobiernos regionales desarrollan autónomamente en la arena política europea, como, por ejemplo, los contactos informales con los decisores supranacionales, la participación en las redes internacionales de entes territoriales y la cooperación territorial.

El objetivo general 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. Apoyándose en las principales contribuciones de la literatura sobre la cuestión regional, el análisis pretende contribuir al debate sobre la europeización de la política territorial. Centrándose en la organización de las relaciones con la UE desde la perspectiva de los gobiernos autonómicos, la investigación propone además un viraje metodológico con respecto a los estudios más clásicos sobre europeización. En lugar de observar de qué manera el proceso de integración europea (variable in-

13. La Ley 16/2014, de 4 de diciembre del Parlamento de Catalunya, define con el término “relaciones de la Generalitat con la UE”, el conjunto de políticas, actuaciones, actividades e iniciativas de la Generalitat en relación con la UE, incluida la participación en las instituciones europeas de conformidad con los tratados constitutivos de la Unión y con el ordenamiento jurídico español.

dependiente) puede modificar las relaciones entre el centro y la periferia (variable dependiente), la investigación muestra los efectos que la organización interna de los asuntos europeos (variable independiente) puede tener sobre la capacidad de las regiones de influir en el proceso político europeo (variable dependiente).

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 europeos de toma de decisiones. Siguiendo en este caso los estudios anteriores, la investigación utiliza el concepto de participación como aproximación del concepto de influencia, siendo este último, en realidad, el *explanandum* de mayor interés. Aunque la mera participación regional no garantiza de ninguna manera una mayor influencia en las instancias europeas, poner el foco en tal concepto se justifica visto que la participación representa una precondition necesaria para que las regiones puedan influir en la toma de decisiones europeas.¹⁴

Aún hoy en día resulta imposible saber con precisión cuántas posiciones regionales han sido incorporadas en el cierre definitivo de una propuesta legislativa europea. La dificultad de encontrar datos empíricos fiables y la complejidad del proceso multinivel de la toma de decisiones europeas,¹⁵ dejan todavía irresuelto el tema de cómo la participación regional se traduce en influencia (poder). Al fin y al cabo, la representación de los intereses regionales es un proceso aún poco institucionalizado que no solo es difícil de seguir sino que deja escasos rastros oficiales y que se lleva a cabo, a menudo, mediante encuentros informales, llamadas telefónicas y correos electrónicos que quedan fuera del alcance de los investigadores.

Desde la perspectiva teórica, estas dificultades objetivas no deberían comportar la extensión del significado de la participación hasta comprender directamente la noción de influencia o de derecho a incidir. Contrariamente a algunas interpretaciones encontradas acerca de la participación

14. Thatam, *Going Solo: Direct Regional Representation in the European Union*, 493-515.

15. Dür, *Interest Groups in the European Union: how powerful are they?*, 1212-1230.

de las comunidades autónomas (CCAA) en el Consejo de Ministros de la UE, la presente investigación pretende demostrar que los cauces formales e informales de la participación en los asuntos europeos explican *solo* parcialmente la capacidad de un gobierno regional para incidir en la arena europea. Las formas de impulsar y coordinar internamente los asuntos europeos representan la otra variable determinante –y hasta ahora olvidada– de la efectividad, la coherencia y la pertinencia de la movilización regional en la toma de decisiones de la UE.

Finalmente, vale la pena recordar que, aunque a veces interrelacionadas, las nociones de *coordinación*, *cooperación* (o colaboración) y *participación* definen fenómenos diferentes. Lejos de ser meras disputas bizantinas, las aclaraciones definitorias son decisivas para el caso español dada la poca claridad que ofrece el conjunto de normas que regulan los asuntos europeos. En primer lugar, y aunque tanto la coordinación como la cooperación son principios constitucionales –art. 2 y art. 103 de la Constitución Española (CE)– es preciso diferenciarlos, ya que la *cooperación* (o colaboración) alude a los mecanismos que se establecen entre las administraciones públicas con la finalidad de llevar a cabo eficazmente tareas comunes que abarcan ámbitos competenciales compartidos en materia de relaciones con la UE (Cienfuegos, 2000). En este sentido, para obtener una cooperación efectiva se impone –de manera instrumental, algún grado de coordinación–.¹⁶

En segundo lugar, las disposiciones que emergen de los acuerdos de 2004 de la Conferencia para los Asuntos Relacionados con la UE (CARUE) y de las reformas de los estatutos de autonomía, sugieren una distinción formal relevante entre los conceptos de cooperación y participación. Como observan algunos autores, en materia de asuntos europeos las CCAA *cooperan* con el Estado central cuando poseen o comparten competencias, mientras que, en cambio, *participan* cuando el Estado central es el titular de la competencia.¹⁷ El principio de unicidad de la

16. Cienfuegos, *La Coordinación de los Asuntos Europeos en las Administraciones Autonómicas*, 103-142.

17. García Morales, *La colaboración a examen: Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*, 65-117.

representación estatal en el extranjero y los principios de lealtad y mutua confianza justificarían la participación de las CCAA, mientras que el principio de autonomía institucional impondría cierto grado de cooperación entre las instancias autonómicas y estatales.

2.2 Las unidades de análisis

Al ser tan numerosos los actores del gobierno autonómico involucrados en los asuntos europeos, un análisis exhaustivo requeriría examinar el organigrama completo. El presente estudio, en cambio, se limita a la red de los actores institucionales que, en el seno de la administración pública catalana, tienen asignadas las responsabilidades sobre los asuntos europeos y a los mecanismos formales e informales que, básicamente, marcan el funcionamiento de las relaciones del Govern de la Generalitat con la UE. Al delimitar el espacio analítico, el estudio se ha centrado primariamente en las unidades y los mecanismos que regulan el impulso y la coordinación de los asuntos europeos en el ámbito autonómico. Por lo tanto, las unidades de análisis son las consejerías (o departamentos) autonómicas. Más en concreto, para la reconstrucción del diseño institucional, el estudio se ha centrado en los órganos superiores¹⁸ de la administración pública, en particular en la Secretaria d'Afers Exteriors i de la UE (Secretaría de Asuntos Exteriores y de la UE) (SAEUE).

A partir de los decretos de estructura, se ha reconstruido la red formal de los departamentos que participan en los temas europeos según su ubicación en el organigrama autonómico, su relativo peso político y sus principales funciones. Estos atributos permiten valorar, por ejemplo, la capacidad de impulso y de coordinación de la unidad departamental responsable de los asuntos europeos. Para ejercer una correcta función

18. Por Gobierno se considera aquí el grupo restringido de cargos que se sitúa en el ápice del órgano ejecutivo del sector público. Son órganos superiores: el consejero, el vicepresidente/s, el secretario general, los secretarios sectoriales y los directores generales. Todos ellos tienen una dimensión política en cuanto que son formalmente nombrados por decreto del Consejo Ejecutivo y materialmente escogidos con criterios de confianza política. Por lo contrario, son órganos inferiores: subdirección general, servicio, sección, negociado, siendo la subdirección general el enlace entre el vértice político y la base funcional de la Consejería.

de impulso, es preciso disponer de cierta capacidad de mando sobre las demás unidades departamentales. En cambio, cuando los asuntos europeos se han encomendado a subdirecciones generales de perfil más técnico, o se han subordinado a la más amplia área de la acción exterior, resulta más difícil que reciban el impulso y la atención adecuada.

Para examinar la tensión siempre presente entre la acción exterior autonómica y las relaciones con la UE, el estudio ha analizado los cambios que el área de los asuntos europeos ha experimentado en el organigrama de la administración catalana durante el periodo 1984-2016. El análisis longitudinal ha permitido observar cómo las dinámicas de la europeización interaccionan con las variables políticas autonómicas y estatales (gobiernos de mayorías o coaliciones multipartidistas) y dan lugar a cambios institucionales difícilmente explicables solo en virtud del proceso de integración europea. Se confirmaría en este caso una *europización de color regional (o autonómico)*, es decir: filtrada por los determinantes del escenario político catalán.

El segundo componente de la organización de los asuntos europeos se refiere a los mecanismos informales de la coordinación en el Govern de la Generalitat. Estos tienen en cuenta las prácticas reales y no escritas de las interacciones entre los departamentos de la administración pública catalana. Para este segundo objetivo, la investigación ha utilizado datos e información original sobre la frecuencia y la relevancia de los contactos entre los diferentes departamentos del gobierno autonómico. Esta segunda perspectiva –para la cual ha sido utilizada la metodología del análisis de redes– contribuye a definir la red ampliada de los actores que concretamente participan en la definición de la política europea en el ámbito autonómico, justamente una de las principales aportaciones de la presente investigación.

Finalmente, el estudio ha tenido en cuenta otras dos dimensiones: la coordinación interdepartamental y la coordinación intradepartamental. La primera hace referencia a las interacciones entre la unidad de impulso de los asuntos europeos y el resto de los departamentos sectoriales para la definición de una política europea coherente desde el ámbito autonómico.

La segunda dimensión considera, en cambio, los mecanismos de coordinación internos de los distintos departamentos del gobierno autonómico. Al ser, estos últimos, organismos complejos que alcanzan dimensiones notables en términos de personal y presupuesto, resulta prácticamente imposible llevar a cabo un análisis exhaustivo de la coordinación intra-departamental. Sin embargo, atendiendo al papel que, desde los acuerdos de la CARUE de 2004, han adquirido las consejerías sectoriales con relación a su participación en las formaciones abiertas del Consejo, la coordinación entre las diferentes unidades de un mismo departamento resulta una variable decisiva a la hora de poder defender los intereses territoriales en la toma de decisiones europeas.

2.3 El concepto de coordinación

El derecho administrativo define de forma concisa la coordinación puntualizando que se trata de la forma de articular metódicamente las actividades de distintos órganos de una administración pública. Los instrumentos de coordinación se limitan generalmente a las técnicas de mandato en el seno de relaciones interorganizativas de jerarquía o de dirección. Desde la perspectiva de la teoría de las organizaciones, en cambio, por coordinación se entiende, de manera más amplia, la interrelación de las partes de un sistema para conseguir un objetivo.¹⁹ Esta interrelación puede prever la fijación formal de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las partes de la organización, o apoyarse, en cambio, sobre mecanismos voluntarios y más informales.

Al margen de las diferentes definiciones, la coordinación es siempre una actividad costosa y relacional, pues involucra a dos o más partes de un sistema. En el ámbito de las políticas públicas, determinar el peso y el tipo de coordinación necesaria es una cuestión empírica que depende, por ejemplo, de la complejidad de una intervención o del sector que se analiza. Cuando la interdependencia entre los sectores de una política se incrementa es plausible esperar una mayor demanda de coordinación.

19. Ballart y Ramió, *Ciencia de la Administración*, 150-160

Sin embargo, resulta difícil establecer un modelo óptimo de coordinación *a priori*. Así, sin definir previamente las finalidades y los objetivos, los principales atributos de la estructura de la coordinación (grado de formalización, nivel de centralización, alcance e intensidad e instrumentos) pueden combinarse y variar de manera notable.

En el próximo apartado se presentarán algunas consideraciones específicas sobre la finalidad, las dificultades y los obstáculos propios de la coordinación de los temas europeos. Para su medición, se utilizará la escala de Metcalfe.²⁰ Aunque esta escala se ha utilizado en investigaciones anteriores sobre casos nacionales o sectoriales, se trata de una aplicación novedosa para el contexto regional.²¹

La tabla 1 ilustra las dimensiones de la escala adaptadas a los asuntos europeos en los ámbitos autonómicos.

Tabla 1. La escala de coordinación de Metcalfe

1	Independencia departamental	A partir de un reparto claro de competencias, cada departamento formula individualmente su posición. La autonomía es plena.
2	Transmisión de información	Aunque los departamentos conservan su autonomía de decisión, se supone que existe la obligación de informar. Existen procedimientos de comunicación, formales o informales, pero regulares.
3	Retroalimentación	La transmisión de información va seguida de una reacción por parte del departamento receptor. El flujo de información se da en los dos sentidos.
4	Coordinación negativa	La Administración intenta tener una sola voz en los asuntos europeos mediante procedimientos, formales o informales, que intentan evitar incoherencias entre los departamentos.

20. Metcalfe, *International Policy Co-ordination and Public Management Reform*, 271-290.

21. Pelkonen et al., *Assessing policy coordination capacity: higher education, science, and technology policies in Finland*, 241-252. Zapico Goñi, *La adaptación de la administración española a la UE: un proceso de evolución y aprendizaje permanente*, 47-65.

5	Coordinación positiva	Los departamentos trabajan conjuntamente para alcanzar posturas más coherentes y/o complementarias, al trabajar para la búsqueda de intereses comunes.
6	Arbitraje de diferencias	Cuando las contradicciones no pueden ser resueltas mediante el proceso de coordinación voluntario, se necesita una unidad central con autoridad para la solución de los conflictos.
7	Definición de parámetros de negociación	La unidad coordinadora fija unos parámetros y criterios de referencia que permiten a los departamentos identificar posturas no deseadas.
8	Establecimiento de prioridades centrales	La unidad coordinadora define el marco de referencia sobre la manera en que deben ser resueltas las diferencias interdepartamentales.
9	Estrategia de gobierno	A partir de unos objetivos perfectamente definidos, el gobierno actúa como un todo plenamente unificado en la formulación y desarrollo de la política europea.

Fuente: el autor a partir de Metcalfe, 1994 y Zapico Goñi, 1995.

La escala de coordinación de Metcalfe se compone de nueve escalones, cada uno de los cuales representa por orden creciente un nivel más elevado de coordinación. La escala es un instrumento descriptivo y no normativo, pues no lleva implícito un juicio de valor y se limita a medir el nivel de coordinación máximo alcanzable. La principal utilidad de la escala consiste en que permite comparar el nivel real de coordinación con el nivel deseable. Tratándose de una escala acumulativa, la posición en un escalón indica no solo el cumplimiento de las exigencias de ese nivel de coordinación, sino además el de los escalones inferiores. Esto implica que, para pasar de un nivel al siguiente, hay que consolidar el anterior.

Interpretando correctamente la escala, la presencia de una estrategia formal en un área de políticas (nivel 9) –o el hecho de tener prioridades bien definidas (nivel 8)– no garantizaría el cumplimiento de las exigencias de los niveles inferiores. Este último aspecto es más una cuestión empírica que formal. Es más, la falta de cumplimiento de los criterios contenidos en los escalones inferiores es un indicador de la existencia de dificultades

para poder incrementar más la coordinación. Análogamente, la presencia de mecanismos informales, pero asiduos, de coordinación entre las unidades no es siempre, *a priori*, un indicador de escasa institucionalización. En muchos casos, los mecanismos voluntarios de coordinación pueden preceder a la formalización de los mismos. En segundo lugar, las relaciones informales, pero fluidas, pueden ayudar a resolver los contrastes entre las unidades sectoriales.

2.4 La coordinación de los asuntos europeos

En el caso de los asuntos europeos es razonable asumir que la finalidad última de la coordinación responde a la necesidad de poder anticipar, responder y adaptarse de manera eficaz a las presiones del proceso de integración europea. La coordinación viene por lo tanto a representar, para un gobierno regional, una condición necesaria para la defensa efectiva de los intereses territoriales en el proceso político supranacional.

La viabilidad del proyecto europeo está condicionada a que se diseñe y desarrolle una colaboración estrecha entre múltiples organizaciones públicas y privadas situadas a distintos niveles de gobierno.²² Organizar y gestionar administrativa y políticamente las relaciones con la UE es, por lo tanto, una tarea compleja. En primer lugar, el proceso político europeo se caracteriza por la presencia de veintiocho estados nacionales en la constante búsqueda de un delicado equilibrio entre las dinámicas intergubernamentales y supranacionales.²³ En segundo lugar, al tratarse de un sistema político fragmentado, la toma de decisiones en la UE requiere el seguimiento simultáneo de las actividades del Consejo, de la Comisión y del Parlamento solo por citar las tres principales instituciones. Ambas condiciones hacen que, en definitiva, los gobiernos regionales tengan muy poco control sobre la agenda de la UE. No sorprende, por lo tanto, que su postura delante de las iniciativas legislativas sea, a menudo, reactiva.

22. Milward, *The European Rescue of the Nation State*.

23. Moravcsik, *Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation*. Schmitter, *ibid*.

Desde la perspectiva de las políticas públicas, la amplitud y la profundidad de los temas regulados por la UE exasperan cualquier demanda de coordinación. Básicamente, las principales dificultades residen en combinar dos lógicas organizativas potencialmente contradictorias. Por un lado, es preciso garantizar un cierto grado de centralización para evitar que las diferentes visiones sectoriales prevalezcan en detrimento de una política coherente. Por su contenido técnico y por su nivel de especialización, los asuntos europeos requieren de la participación de los departamentos sectoriales que, en cambio, pueden tener poca familiaridad con el entramado institucional europeo. Por otro lado, finalmente, en tanto que las políticas públicas dispensan costes y beneficios que se reparten de manera diferencial sobre los grupos de actores,²⁴ la sectorialización de las políticas públicas europeas contribuye a la emergencia de redes de políticas específicas que implican la participación de prácticamente todos los departamentos sectoriales y un despliegue organizativo considerable.

A esta clase de dificultades, se le añaden también los obstáculos que la coordinación de los asuntos europeos puede encontrar internamente en cada Estado miembro. En el caso de España, al tratarse de un Estado altamente descentralizado, las consecuencias de la adhesión a la UE de entonces han tenido un impacto trascendental sobre la autonomía política de las CCAA. Como veremos más adelante, el marco multilateral de la representación autonómica diseñado por los acuerdos de la CARUE y basado en las conferencias sectoriales, presenta unas características propias (excesivo grado de informalidad y politización) que han condicionado las actitudes y las respuestas de las CCAA.

En términos más generales, las variables politológicas clásicas (estabilidad y grado de fragmentación de los ejecutivos, cultura política, sistema de frenos y contrapesos y de rendición de cuentas, etc.) pueden también tener un efecto sobre la coordinación de los asuntos europeos. La estabilidad de los ejecutivos permite, por ejemplo, que los titulares políticos se comprometan a decisiones a largo plazo en lugar de centrarse en el

24. Lowi, *Four systems of policy, politics, and choice*, 298-310.

ciclo electoral.²⁵ En este sentido, la estabilidad política se podría considerar como una condición favorable para la creación de una estrategia de movilización europea y, por lo tanto, para la definición de unas estructuras de coordinación formales e institucionalizadas.

De manera análoga, pero de signo contrario, la fragmentación partidista podría condicionar negativamente la estructura de la coordinación. La división de poderes tiende a producir gobiernos de coalición en los que la cooperación y la coordinación pueden ser más costosas. Con un alto grado de politización de la administración pública, la presencia de gobiernos plurales impone, a menudo, una distribución de las carteras según criterios eminentemente políticos. Durante los periodos más críticos de los mandatos de gobiernos de coalición, los costes de la coordinación entre departamentos controlados por formaciones de diferente color político tienden a aumentar notablemente.

Finalmente, otro de los factores influyentes en la coordinación de los asuntos europeos se deriva de la cultura administrativa de un país, de las actitudes, los valores y las prácticas del personal administrativo. Desde la óptica de los recursos humanos, las políticas europeas impulsan una mayor especialización, al mismo tiempo que también requieren competencias profesionales generalistas. En la dimensión formal de la participación de las CCAA en la UE, por ejemplo, el papel que juegan los técnicos de la administración autonómica es primordial. En muchos casos, a ellos se encomienda la participación directa en las sesiones preparatorias del Consejo o en los comités de la Comisión. La defensa efectiva de la posición regional depende, en este caso, de la posibilidad de disponer de personal cualificado en los temas técnico-sectoriales y conocedor del engranaje institucional europeo.

Hasta hace relativamente poco, España se caracterizaba por ser un país con funcionarios que se identificaban con valores burocráticos y con una actitud más bien reactiva. En estos escenarios, la coordinación se percibe como una responsabilidad de la unidad central. Cuesta más entender la corresponsabilidad activa y voluntaria en cuanto que factor fundamental

25. Lijphart, *Comparative Politics and the Comparative Method*, 682-693.

para que funcionen los mecanismos de coordinación. Para los asuntos europeos, en cambio, un aspecto fundamental es la presencia de una cultura interorganizacional activa y voluntaria en la que la búsqueda de información y la puesta en marcha de los procesos de consulta surjan desde abajo. Cuanto antes se obtenga información respecto a las iniciativas legislativas y proyectos de directivas de las instituciones europeas, más tiempo habrá para reaccionar y preparar las propias posturas negociadoras.

2.5 Metodología y fuentes

El estudio ha utilizado diferentes fuentes documentales y aproximaciones metodológicas. La metodología empleada se ha basado en la triangulación de métodos cuantitativos y cualitativos.²⁶ Con esta estrategia se pretende, ante todo, reforzar la validez de los resultados. Pues bien, si con el despliegue de dos métodos diferentes se obtienen resultados similares de un mismo fenómeno, se incrementa la confianza en la veracidad de estos resultados.

En primer lugar, visto el interés pluridisciplinar sobre la cuestión regional, se han revisado de manera crítica las aportaciones de las principales contribuciones académicas sobre la movilización de los entes subestatales en la toma de decisiones europeas. Sin embargo, aunque se han analizado atentamente las aportaciones de las relaciones internacionales, de los estudios sobre el federalismo y del derecho (constitucional y administrativo), en cuanto que la investigación se centra en las prácticas concretas de la organización de los asuntos europeos, la perspectiva prevalente en esta investigación es politológica. A diferencia de la mayoría de los estudios anteriores, el presente estudio introduce algunos instrumentos analíticos propios de la ciencia de la administración y del análisis de las políticas públicas, útiles para la profundización del debate sobre la europeización del Estado autonómico.

26. Bericat, *La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social: Significado y medida*.

Para la reconstrucción del marco legal de la participación autonómica en los asuntos europeos tanto para España como para Cataluña, este estudio ha acompañado las fuentes normativas que regulan la disciplina con la abundante doctrina jurídica en la materia. Para el ámbito estatal, a partir de la Constitución de 1978 (CE) y el consecuente despliegue jurisprudencial a cargo del Tribunal Constitucional (TC), se han revisado los diferentes acuerdos de la CARUE, los dictámenes del Consejo de Estado, las leyes del Estado central, así como los informes de actividad de los diferentes ministerios. Para el ámbito autonómico en Cataluña, a partir del Estatuto de Autonomía de 2006 (EAC), se han revisado las leyes y los documentos de las comisiones del Parlamento catalán, los decretos de estructura de la administración pública y los informes de actividad de los departamentos sectoriales.

Cabe señalar que estos últimos años han sido particularmente fructíferos en cuanto a producción normativa en materia de relaciones internacionales. Recordamos aquí que, en el ámbito estatal, se han aprobado la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado y la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales. Y, en Cataluña, se ha aprobado la Ley 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de las relaciones con la UE. La aprobación de la ley catalana, seguida de la creación en 2016 de una Consejería de Exteriores, ha dado lugar a diferentes recursos y conflictos de constitucionalidad. El estudio que se cierra formalmente a principios de 2016 intenta incorporar las evoluciones normativas más recientes.

La amplia fase de análisis documental ha sentado las bases para la búsqueda de datos y fuentes originales que representan la contribución más original de esta investigación. Para el análisis cualitativo se han utilizado entrevistas semiabiertas en profundidad con cargos directivos y técnicos de la administración pública catalana. El trabajo de campo ha consistido en obtener una serie de entrevistas 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). Los entrevistados han sido identificados de acuerdo con dos criterios: su posición y su reputación en la red de los asuntos europeos.

El método de identificación ha considerado a aquellos actores que ocupaban algún cargo oficial en el proceso de definición de la política europea del Govern de la Generalitat y a aquellos que, en entrevistas previas a expertos, habían sido identificados como actores relevantes en determinadas áreas sectoriales. En un segundo momento, la investigación ha permitido identificar a aquellos actores que, por su reputación, aunque no tuviesen responsabilidades oficiales, podían tener un papel relevante en los asuntos europeos. Para la concreción de las entrevistas, el primer contacto ha sido siempre la Secretaría General de cada departamento sectorial. En varios casos, los departamentos han indicado más de un perfil y han ampliado de esta manera el número de los entrevistados.

Para el análisis cuantitativo, el estudio ha diseñado una encuesta a partir de un cuestionario metodológico enviado durante el año 2015 a todas las consejerías de la administración pública catalana. El cuestionario consta de tres partes que consideran, respectivamente, la coordinación intradepartamental, la red de los asuntos europeos y algunos aspectos relativos al impacto de las políticas públicas europeas sobre los departamentos sectoriales. El segundo apartado del cuestionario relativo a la red de los asuntos europeos ha sido empleado para el análisis de redes (*social network analysis, SNA*), una aproximación metodológica cuantitativa que estudia las relaciones de interdependencia entre los diferentes actores de una política. Las aclaraciones metodológicas sobre el tratamiento estadístico y formal del método del análisis de red se encuentran en el capítulo 6 y en el anexo.

3. Las regiones en la Unión Europea

3.1 Limitaciones, ventajas y oportunidades

Desde la perspectiva regional, se puede entender que la pertenencia a la UE representa tanto una serie de limitaciones como diferentes ventajas y oportunidades.²⁷ Con respecto a las primeras, la pertenencia a un sistema político multinivel impone unas obligaciones formales a las administraciones públicas regionales que consisten básicamente en la aplicación del derecho comunitario, en la implementación de los programas y políticas de la UE y en la participación directa e indirecta en las instituciones y órganos comunitarios. Estas presiones de adaptación tienden a producir un cambio institucional (y en los procesos) que adquirirá unas dimensiones proporcionales a la distancia (*misfit*) entre, por un lado, las estructuras y el *modus operandi* de las administraciones públicas internas y, por otro, las exigencias europeas.²⁸ En los estados altamente descentralizados, multinivel y/o federales, la supranacionalización de ciertas políticas públicas puede generar una pérdida de autonomía para los entes subestatales, lo que lleva a elevar las tensiones de las relaciones intergubernamentales. Otro riesgo es que los gobiernos subestatales puedan verse implicados en la implementación de políticas en cuya formación no han participado en absoluto, con los consiguientes déficits de implementación.

La UE es también fuente de ventajas y oportunidades para los gobiernos regionales, aspecto este último difícil de recordar en estos últimos años de crisis. Es posible interpretar estas oportunidades desde lógicas distintas. En los ámbitos político e institucional, la pertenencia de las regiones al sistema político europeo implica una mayor cercanía a las principales instituciones responsables de la formulación de los programas y de las

27. Colino, *La problemática y los debates sobre la europeización y la acción exterior de las regiones y CCAA en la UE*.

28. Börzel, *States and regions in the European Union: institutional adaptation in Germany and Spain*.

políticas comunitarias. En el terreno de la economía, la unión económica y monetaria trae consigo nuevos mercados finales para las empresas regionales, así como un acceso más ágil a la financiación adicional (vía fondos estructurales) en temas de infraestructuras estratégicas y una mayor captación de la inversión extranjera directa.

En tercer lugar, la participación de las regiones en la arena política europea contribuye a la consolidación de las experiencias de cooperación territorial, así como una mayor apertura a las redes de cooperación internacional con las regiones de otros estados miembro.²⁹ Ambos elementos fortalecen la acción exterior de los entes subestatales y multiplican los canales externos a disposición de la defensa de los intereses regionales. Finalmente, la pertenencia a la UE puede tener efectos positivos también sobre algunos recursos simbólicos y/o bienes públicos globales (legitimidad democrática, buena gobernanza, transparencia, accesibilidad, etc.), así como puede representar un importante incentivo para la modernización de la administración pública.

En este último caso, vale la pena mencionar el proceso de aprendizaje ocurrido durante la política de cohesión.³⁰ Tanto para los países de la cohesión (Grecia, España y Portugal) como para los países de la ampliación de 2004 (en particular, los de Europa central), entre los resultados positivos de esta política se señala la notable progresión de las capacidades administrativas e institucionales de los gobiernos regionales que tuvieron que lidiar con las siempre complejas normas administrativas de las ayudas estructurales europeas.

3.2 El impacto de las políticas europeas sobre los gobiernos regionales

En virtud de la heterogeneidad del hecho regional en la UE (más de 200 regiones en los veintiocho estados miembros) los condicionantes positivos

29 Oliveras et al., *Las regiones transfronterizas: balance de la regionalización de la cooperación transfronteriza en Europa (1958-2007)*, 21-40.

30 Bache y Flinders, *Multi-level governance*. Noferini y Mota, *Evidence from Structural Funds implementation in two Spanish Regions*. Milio, *From policy to implementation in the European Union: the challenge of a multi-level governance system*. Cordal Rodríguez, *Regiones, Länder y Comunidades Autónomas en la UE*.

y negativos de la pertenencia a la UE sobre la autonomía regional son difícilmente generalizables.³¹ A fines analíticos, las presiones de adaptación pueden variar en función de tres factores fundamentales: la tipología de políticas públicas; el modelo de toma de decisiones correspondiente al ámbito europeo (intergubernamental frente a supranacional); y la distribución interna de las competencias (centralizada frente a descentralizada). Para entenderlo, se puede tomar como ejemplo la Directiva Marco del Agua (DMA) 2000/60/CE, una de las normas reguladoras con más incidencia en Europa. La DMA tiene como objetivo que todas las aguas (continentales, costeras, de transición, superficiales y subterráneas) presenten un buen estado ecológico. La aplicación de la DMA en los países miembros depende del reparto interno, en cada estado miembro, de responsabilidades entre los múltiples actores involucrados en el ciclo integral del agua. Entre ellos, casi siempre, los entes locales, los gobiernos regionales, el gobierno central y las empresas del sector. En España e Italia, donde los gobiernos regionales coparticipan de manera fundamental en la definición de los planes hidrológicos correspondientes, las presiones de adaptación serán altas. En los estados más centralizados, en cambio, es el gobierno central quien se responsabiliza de todo el proceso, y reserva a los actores regionales un papel menor o más técnico. En este segundo escenario, los impactos de la europeización sobre los gobiernos regionales serán menores.

Si mucho se ha escrito sobre los riesgos de recentralización de las competencias regionales mediante la transferencia de estas últimas al nivel supranacional,³² menor énfasis se ha dedicado al impacto de las políticas europeas según la tipología clásica del análisis de las políticas públicas. Como es sabido, las políticas públicas pueden distinguirse entre constituyentes, distributivas, redistributivas y regulatorias.³³ Cada tipo despliega efectos e impactos específicos sobre los grupos de los actores interesa-

31. Scharpf, *Legitimacy in the multilevel European polity*. Le Gales y Lequesne, *Regions in Europe*. Bourne, *The EU and territorial politics within member states: conflict or co-operation?*. Tatham, *Paradiplomats against the State Explaining Conflict in State and Substate Interest Representation in Brussels*, 63-94.

32. Nagel, *8 Dilemmas of stateless nations in the European Union*.

33. Lowi, *ibid.*

dos y sobre los beneficiarios finales (los ciudadanos) de las políticas. Quizás sean las áreas de la “alta política” –o sea: las políticas constituyentes que incluyen las reformas de los tratados, el reparto de poder entre las instituciones europeas, la ampliación y la política exterior– las que menos inciden de manera directa sobre la autonomía regional. En este tipo de áreas en las que se fijan las principales *reglas del juego*, el método intergubernamental prevalece y los gobiernos regionales aparte de alguna excepción relevante son meras comparsas.

Así, sería esperable que el mayor grado de conflictividad se diera en el caso de las políticas redistributivas en la medida en que estas implican costes y beneficios que se distribuyen entre diferentes grupos. Sin embargo, esto no es así: son las políticas regulatorias las que generan mayores niveles de conflicto. De hecho, la UE basa gran parte de su poder de actuación en su capacidad reguladora mediante la fijación de objetivos estratégicos y obligaciones concretas;³⁴ en este sentido, son justamente las políticas regulatorias las que más frecuentemente emanan de las instituciones europeas. Al poder además distinguir entre políticas regulativas *competitivas* (mercado interior, por ejemplo) y regulativas *protectoras* (medioambiente), ambas clases de políticas suelen generar un cierto grado de conflicto directamente relacionado con los intereses afectados negativamente por el cambio. Aunque las políticas regulatorias suelen tener una apariencia más técnica y sean capaces de mantener el conflicto en los ámbitos internos de los comités especializados y, consiguientemente, generen conflictos alejados de la opinión pública, lo cierto es que, a menudo, ejercen una elevada presión que fuerza el proceso de adaptación.

En relación al modelo de toma de decisiones sobre el ámbito europeo, cuando las políticas son de carácter eminentemente intergubernamental el estado central es el actor protagonista de las negociaciones, y el espacio para la participación regional depende de las reglas internas de cada ordenamiento doméstico. En estos casos, como la institución clave del proceso decisorio es el Consejo, la autonomía política de los entes subestatales es

34. Majone, *Regulating Europe*. Majone, *From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance*, 139-167.

generalmente más limitada. Esto significa que, incluso ante una decisión cuyos impactos se prevean de antemano, las posibilidades de adaptación y reacción de los ámbitos regionales se reducen notablemente. Cuando, en cambio, la toma de decisiones sucede en las arenas supranacionales (por ejemplo, en los casos en los que la Comisión adopta un rol principal), el margen de actuación de los gobiernos regionales es mayor. Este aspecto confiere a la arena política europea una prioridad más elevada y, consecuentemente, presenta mayores presiones para la adaptación, puesto que los gobiernos regionales aspiran a un mayor grado de influencia. Es el caso de las políticas de transporte (y de alguna otra prioridad temática de la política de cohesión, por ejemplo, el corredor mediterráneo), en los que una cuidadosa y bien planeada acción de defensa colectiva de los intereses territoriales hacia las instancias comunitarias podría producir efectos positivos.

Considerando el último de los tres factores (la distribución interna de las competencias, centralización frente a descentralización) el ejemplo de la implementación de la DMA muestra dos de los escenarios posibles. En general, cuando una competencia regional está supranacionalizada, las presiones tienden a aumentar. En los estados altamente descentralizados o multinivel, en los que no existen mecanismos formales y efectivos para canalizar los intereses regionales en la arena europea, la supranacionalización se percibe, muy a menudo, como un intento de recentralización o, por lo menos, un obstáculo al pleno desarrollo de la autonomía regional. Finalmente, existen áreas de competencia regional cuya negociación política se mantiene estable en el seno de las arenas internas, como es el caso de la educación, la sanidad y (en menor parte) el empleo, los tres bastiones de los diferentes modelos de estados del bienestar en Europa. Evidentemente, aquí las presiones de adaptación no son tan elevadas y la UE constituye uno más de los actores que pueden tener un impacto sobre la autonomía regional.

La tabla 2 ilustra estas consideraciones para el caso español en relación con el diferente grado de presión que las políticas públicas europeas pueden ejercer sobre los gobiernos regionales. En virtud del reparto interno de competencias, para las CCAA las políticas europeas que presentan un mayor grado de presión son, indudablemente, las del mercado interior,

las medioambientales y las que tocan los sectores agrícolas y pesqueros. Se trata de políticas básicamente reguladoras (aunque en el caso de la política agraria y pesquera existan elementos redistributivos) y cuya toma de decisiones ha sido ampliamente supranacionalizada.

Tabla 2. Las presiones del proceso de integración europea sobre las CCAA

Sector de política pública	Tipo de política	Toma de decisión en el nivel supranacional	Distribución doméstica de las competencias	Presión en la adaptación
Política exterior y reforma de los tratados	constituyente	intergubernamental	exclusiva del estado central	débil
Mercado interior	reguladora	supranacional	compartida	elevada
Medioambiente	distributiva/ reguladora	supranacional en gran parte	compartida con predominancia del nivel regional	elevada
Transporte	distributiva	intergubernamental y, en parte, supranacional	compartida	media
Educación	redistributiva	intergubernamental y, en parte, supranacional	exclusiva del nivel regional	débil
Sanidad	redistributiva	intergubernamental	exclusiva del nivel regional	débil
Empleo	distributiva/ redistributiva	intergubernamental y, en parte, supranacional	compartida con predominancia del nivel regional	media
Social	redistributiva	intergubernamental	compartida con predominancia del nivel central	media
Turismo	distributiva	intergubernamental y, en parte, supranacional	exclusiva del nivel regional	media

Sector de política pública	Tipo de política	Toma de decisión en el nivel supranacional	Distribución doméstica de las competencias	Presión en la adaptación
Agricultura y Pesca	reguladora y redistributiva	supranacional en gran parte	compartida con predominancia del nivel regional	elevada

Fuente: elaboración propia.

3.3 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, y ha ido alternando unos (pocos) momentos de protagonismo con (muchos) años de silencio institucional.³⁵ Sin duda, los años noventa, con la aprobación del Tratado de Maastricht, y, en 1993, con la creación del Comité de las Regiones (CDR), 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 europea.³⁶

Esta última visión que postulaba que las regiones podían convertirse en socios de pleno derecho de la UE manteniendo intacta la propia autonomía sobre aquellas competencias atribuidas en los ordenamientos nacionales ha ido poco a poco diluyéndose. La desilusión consecuente a los primeros años de funcionamiento del CDR y el sucesivo fracaso

35. Jeffery, *Sub-national mobilization and European integration: Does it make any difference?* Jeffery, *A regional rescue of the nation-state: changing regional perspectives on Europe*. Nagel, *The ‘Europe of the Regions’ and the Identity Politics of Nations without States*.

36. Keating, *The new regionalism in Western Europe. Territorial restructuring and political change*. Keating y Hooghe, *Bypassing the nation-state? European Union: Power and policy-making*.

del proceso constituyente europeo³⁷ 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 recentralizadores 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, dicho tratado deja sustancialmente en las manos de los estados nacionales la decisión sobre cómo incluir los entes subestatales en la toma de decisiones europeas y no altera de forma significativa las funciones del CDR, en cuanto principal foro de expresión de los intereses regionales (y locales).

Sin querer ser exhaustivo,³⁸ entre las principales novedades introducidas por el Tratado de Lisboa se destacan: a) la inclusión explícita de la autonomía regional y local en la redefinición del principio de identidad nacional de los estados nacionales; b) el control político del principio de subsidiariedad por parte de los parlamento nacionales y regionales; y c) el acceso del

37. MacCormick, *The European constitutional convention and the stateless nation*, 331-344.

38. Para una revisión sobre el Tratado de Lisboa y las consecuencias sobre las CCAA véase Olesti Rayo, *El Tratado de Lisboa y su incidencia en las Comunidades Autónomas*, 68-88.

CDR al Tribunal de Justicia de la UE.³⁹ Con respecto al primer punto, el artículo 4.2 del Tratado de Lisboa afirma: “La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de estos, también en lo referente a la autonomía local y regional.” Si bien la nueva formulación no altera el principio de no injerencia de la Unión en los temas internos de los estados (en este sentido mantiene la plena autonomía de los estados sobre cómo articular internamente la participación a los entes subestatales), la referencia a la autonomía territorial debe interpretarse de manera positiva.

En segundo lugar, el control político de la subsidiariedad incluye por primera vez la participación de los parlamentos nacionales y regionales, los grandes olvidados en la toma de decisiones supranacionales.⁴⁰ Estos cambios implican la mención expresa de las competencias regionales en la fijación del alcance del principio de subsidiariedad (art. 5.3 TUE), la necesidad de que durante la elaboración de las directivas se tengan en cuenta los posibles efectos en la legislación regional (art. 5 protocolo segundo) y la consulta a los parlamentos regionales con competencias legislativas por parte de los parlamentos nacionales acerca del cumplimiento del principio de subsidiariedad (art. 6.1 protocolo segundo). Tales novedades reconocen de hecho una potestad de control a los parlamentos regionales cuya efectividad práctica dependerá, en última instancia, de la decisión que a este respecto adopte cada ordenamiento estatal. Así, en los estados federales en los que la segunda cámara actúa como foro representativo de los intereses regionales, es de esperar un fortalecimiento de la incidencia de los entes subestatales en el procedimiento de alerta temprana. Para España, en cambio, parece que esta atribución dependerá de la calidad de los mecanismos de colaboración interparlamentaria que se adopten y de su funcionamiento efectivo.

39. El CDR 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).

40. González Pascual, *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*.

Con respecto al rol del CDR, son muchas las voces que argumentan que, a pesar de sus treinta años de funcionamiento, la participación de los entes territoriales a través de este órgano no ha significado un empoderamiento de los actores regionales y locales.⁴¹ En este sentido, el Tratado de Lisboa no modifica ni la naturaleza orgánica ni las funciones del CDR, que sigue sin alcanzar el rango formal de institución de la UE y ve confirmada su función meramente consultiva. Por lo tanto siguen vigentes las principales críticas relativas a la (escasa) efectividad de las acciones promovidas por el CDR en el contexto de la toma de decisiones multinivel de la UE. Entre ellas, se reafirman las recriminaciones provenientes de las regiones con capacidad legislativa, que ven, en la excesiva heterogeneidad de la composición del CDR, un límite fundamental a su poder de influencia. En segundo lugar, se señala como aspecto crítico la falta de competencias del CDR en materias habitualmente gestionadas por las regiones, entre otras, investigación, industria y agricultura.⁴²

3.4 La movilización regional en la Unión Europea: 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 con 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

41. Bouza García, *La participación autonómica y local en redes de cooperación europea*, 315-316. Warleigh, *Understanding European Union Institutions*.

42. Tuñón, *Escenarios presentes y futuros de las Regiones en la Unión Europea*. Greenwood, *Interest representation in the European Union*.

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 intentando influir sobre los criterios de elegibilidad y sobre el reparto de los fondos.

El concepto de gobernanza multinivel⁴³ y el de europeización⁴⁴ han servido de clave para referirse a y analizar el conjunto de reacciones adaptativas que la pertenencia a la UE produce sobre los sistemas políticos de los estados miembros. 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.⁴⁵ Estos factores habrían contribuido

43. Para una revisión del concepto, véase Piattoni, *The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical and Normative Challenges*. Para la difusión del concepto en España, véase Morata, *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*.

44. Para su definición original, véase Featherstone y Radaelli, *The Politics of Europeanization*.

45 Bache, *Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping*. Bache, *Europeanization and Multilevel Governance*. Hooghe y Marks, "Europe with the regions": channels of regional representation in the European Union. 73-92. Hooghe y Marks, *Multi-level governance and European integration*. Hooghe y Marks, *Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance*, 233-243. Jeffery, *Sub-national authorities and European integration. Moving beyond the nation-state*. Marks, *An actor-centred approach to multilevel governance*. Jachtenfuchs, *The governance approach to European integration*, 245-64.

a transformar definitivamente la toma de decisiones europeas al incluir nuevos actores (los entes subestatales y ciudades) y nuevos principios (el partenariado, por ejemplo).

Por europeización se entiende un doble proceso de transmisión (*bottom up* y *top down*) que investiga las relaciones y los mecanismos de influencia entre las instituciones europeas y los estados miembros.⁴⁶ 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 tratara 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 miembros hacia un estilo común de *policy-making* europeo.

Aunque muchos autores reconocen las presiones de la integración europea, el resultado neto del reequilibrio de fuerzas entre centro y periferia es, sin embargo, una cuestión fundamentalmente interna. El estudio clásico de Tanja Börzel (2002) sobre el caso alemán y español explica, por ejemplo, cómo las instituciones nacionales “filtran” las presiones para el cambio adaptándolas a los contextos internos. Frente a la supranacionalización de las competencias de los Länder, el sistema federal alemán, fuertemente cooperativo, habría permitido una cierta compensación por parte del gobierno federal en favor de los estados.⁴⁷ En España, por lo contrario, la actitud competitiva entre el gobierno central y algunas CCAA habría prevenido la posibilidad de un reajuste más consensuado.

46. Graziano y Vink, *Europeanization: new research agendas*. Cowles et al., *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*.

47. Börzel, *ibid.*

Finalmente –desde un ángulo ligeramente diferente– las perspectivas de las relaciones internacionales,⁴⁸ el nuevo regionalismo⁴⁹ y los estudios comparados sobre el federalismo⁵⁰ 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 federales.⁵¹ 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.⁵²

De acuerdo con este marco sobre las prácticas diplomáticas de los entes no estatales, se pueden distinguir cuatro formas de movilización:⁵³ a) la microdiplomacia regional transfronteriza; b) la microdiplomacia 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 subestatales a actuar de forma acordada o competitiva en relación con sus respectivos gobiernos centrales. Para referirse al primer caso, se utiliza el concepto de paradiplomacia entendido como⁵⁴ “[the] coordinated decentralization process in foreign policy, whereby the federal government accepts, joins forces

48. Soldatos y Michelmann, *ibid.* Sánchez Cano, *Entre lo interno y lo europeo: la acción exterior de las regiones en la UE*, 128-158.

49. Keating y Aldecoa, *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments*.

50. Requejo y Nagel, *Descentralització, asimetries i processos de resimetrització a Europa: Bèlgica, Regne Unit, Itàlia i Espanya*.

51. 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 Cataluña de 2014 defina algunos conceptos relacionados con este debate como, por ejemplo, las nociones de *diplomacia pública, cultural, económica* y hasta *deportiva*.

52. Cornago, *Diplomacy and paradiplomacy in the redefinition of international security: Dimensions of conflict and cooperation*, 40-57. Cornago, *On the normalization of sub-state diplomacy*, 11-36.

53. Duchacek, *Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations*.

54. Soldatos, *An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors*.

with the federated unit, coordinates or monitors subnational foreign-policy-making". Cuando la movilización regional es antagónica a la acción exterior del Gobierno central, se utiliza el concepto de protodiplomacia.

3.5 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 que se reflejan generalmente en la interacción de los actores regionales con las tres principales instituciones de la UE (Consejo, Parlamento y Comisión), el CDR, las oficinas o delegaciones regionales en Bruselas y un amplio abanico de redes temáticas y asociaciones de entes territoriales a nivel europeo. Es preciso remarcar que cada canal presenta características específicas y puede ser utilizado para conseguir objetivos diferentes.

Dependiendo del tipo de participación, es posible distinguir entre unos canales formales e informales de movilización subnacional. Los canales formales implican la interacción con las instituciones u órganos directamente involucrados en la toma de decisiones europea, mientras que los canales informales hacen más bien referencia a las relaciones con los actores europeos que no tienen ningún rol institucional en el proceso político pero que, sin embargo, pueden aportar información y recursos útiles.

La movilización regional también puede analizarse en función del ámbito en el que esta se produce. Así, la movilización puede producirse mediante las instituciones internas del estado en cuestión, y también puede apuntar directamente a las instituciones europeas, al margen (o hasta en contra) de las posiciones del Estado central. La participación se define interna (*intra-state*) cuando las regiones procuran consolidar sus intereses en el proceso interno de formación de la posición estatal ante cuestiones europeas. Se trata de movilización externa (*extra-state*) cuando, en cambio, las regiones prefieren definir una estrategia autónoma de participación mediante la interacción directa (cuando es legalmente posible) con las instituciones, órganos y agencias de la UE, así como con las demás organizaciones europeas presentes en Bruselas.

Si bien originariamente los trabajos académicos tendían a sostener que las formas más efectivas de participación incluían la cooperación con el Estado central,⁵⁵ 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.⁵⁶ 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.⁵⁷

Cuándo y por qué una región decide cooperar con el Gobierno central o cuándo 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 frente a pequeños; ricos frente a pobres), la presencia de partidos nacionalistas regionales y el grado de descentralización política. La influencia que pueda tener el 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

55. Jeffery, *Sub-national mobilization and European integration: Does it make any difference?*

56. Tatham, *Regional Voices in the European Union: Subnational Influence in Multilevel Politics*, 387–400.

57. Keating y Hooghe, *Bypassing the nation-state? European Union: Power and policy-making*. Tatham, *Same game but more players? Sub-national lobbying in an enlarged Union*. Tatham, *Paradiplomats Against the State Explaining Conflict in State and Substate Interest Representation in Brussels*.

varios de los estados miembros. 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 subestatales han encontrado conveniente mantener una actitud más cooperativa en relación con su gobierno central, actitud que ha venido generalmente acompañada de unas posiciones más euroescépticas 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.

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 necesarios recursos económicos, institucionales, administrativos, como es el caso de muchos entes subestatales en varios estados miembros 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 subestatales 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 se incrementan notablemente, en especial en estados plurinacionales y multinivel con presencia de partidos nacionalistas minoritarios.⁵⁸ Sin el efecto de estas dos variables, aspectos como

58. Hepburn, *Re-conceptualizing sub-state mobilization*, 477-499.

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.

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. Después de varias décadas de debate sobre la cuestión regional, las estrategias concretamente aplicadas por los gobiernos subestatales se caracterizan por dos extremos muy bien definidos.

Por un lado, en los casos de Alemania, Austria y 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. Las estrategias responden al objetivo, compartido por todos los actores, de maximización (o, por lo menos, mantenimiento) de su influencia relativa ante los cambios inducidos por el proceso de integración. En algunos casos, además, el peso político de los gobiernos regionales les permite reclamar poder de veto sobre las decisiones europeas de sus gobiernos centrales.

El otro extremo tiene que ver, en cambio, con 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. Estas formas de movilización responden a los objetivos de mantener el poder relativo y/o aumentar la influencia frente a otras regiones y territorios. Son propias de regiones fuertes con una marcada identidad territorial y con presencia de partidos nacionalistas, como en el caso de Cataluña y el País Vasco en España. En el ámbito interno, se suelen manifestar en la exigencia de relaciones bilaterales (o asimétricas) con el Gobierno central en temas

Europeos, y el establecimiento de relaciones directas con las instituciones europeas al tratar así de “puentear” al Gobierno central.

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 *statu quo* frente a los intentos regionales de cambiar las reglas del juego. No es, por lo tanto, sorprendente que, en aquellos estados miembros en los que estas tensiones invaden el contexto doméstico y en los 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.

4. Comunidades Autónomas, Estado de las Autonomías y Unión Europea

4.1 El Estado de las Autonomías y la Unión Europea

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 Español (PSOE) y Partido Popular (PP) y algunos partidos nacionalistas periféricos, básicamente, Convergència i Unió (CiU) y, en menor medida, 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 colmada, por lo tanto, a lo largo 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.⁵⁹

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). 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 competencias propias, cuya responsabilidad recae ahora en los ámbitos de la UE.

59. González Pascual, *ibid.* Pérez Tremps et al., *La participación Europea y la acción exterior de la Comunidades Autónomas.*

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, y admitió 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 incisivo.⁶⁰ 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

60. Para una revisión actualizada de la participación de las CCAA en la UE, véase González Pascual, *ibid.* 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, *La participación de las regiones en Europa*. Aja y Pi-Sunyer, *Valoración de 25 años de autonomía*. Aja, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Arbós et al., *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico: La posición de los actores*. Beltrán, *La aplicación de los acuerdos que regulan la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea*. Cienfuegos Mateo, *La coordinación de los asuntos europeos en las administraciones autonómicas*, 103-142. Elvira Ayuso, *Las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea: la representación de Cataluña*. Huici Sancho, *Las regiones con competencias legislativas en el comité de las regiones: los encuentros y desencuentros continúan*. Martín y Pérez de Nanclares, *Comunidades Autónomas y Unión Europea: hacia una mejora de la participación directa de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario*, 759-805. Martín y Pérez de Nanclares, *Comunidades Autónomas y Unión Europea tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Sobre los riesgos de una reforma del Estado Autonómico sin reforma de la Constitución*, 45-90. Viver Pi-Sunyer, *Les competències de la Generalitat a l'Estatut de 2006: objectius, tècniques emprades, criteris d'interpretació i comparació amb altres estatuts reformats*. Viver Pi-Sunyer, *El impacto de la crisis económica global en el sistema de descentralización política en España*, 146-185.

estatales respecto 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 (véase epígrafe 3.5). Análogamente a lo que ocurre en los demás entes subestatales 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.⁶¹ La participación es directa cuando una comunidad autónoma participa en nombre propio en el CDR o en las numerosas asociaciones internacionales de entes subestatales. La participación se define como indirecta, en cambio, 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).

61. Castellá Andreu, *Las Comunidades Autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en la Unión Europea*, 37-91.

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

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

Fuente: el autor.

La tabla 3 clasifica los canales de movilización regional con 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 subestatales 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 de cada gobierno en la arena europea, resulta difícil evaluar *a priori*

la combinación óptima de formas de movilización en grado de garantizar la máxima influencia en los procesos de toma de decisiones europeas.

Sin embargo, el ordenamiento jurídico español únicamente permite dos vías de articulación de la participación formal de las CCAA, directa y externa: el acceso al CDR y al Tribunal de Justicia Europeo. Vista la escasa incidencia del CDR 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.

4.2 Los fundamentos de la participación autonómica

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 entre las CCAA y el Gobierno central sobre las respectivas posiciones sectoriales en temas europeos. Sin embargo, en un modelo territorial caracterizado por su “verticalidad sin horizontalidad”, las conferencias han demostrado serias limitaciones políticas y funcionales.⁶² Entre sus mayores problemas se señalan la posición dominante de los actores ministeriales como sesgo de centralismo; la escasa cooperación horizontal entre CCAA; una institucionalización muy débil que las hace dependientes de la actitud personal del ministro de turno; y, finalmente, su escaso valor jurídico puesto que sus resultados son acuerdos políticos legalmente no vinculantes.⁶³

Surgida informalmente al final de los años ochenta, la CARUE⁶⁴ (que acordó cambiar su anterior denominación de Conferencia para Asuntos Relaciona-

62 García Morales, *ibid.*

63 Roig Molés, *Las Comunidades Autónomas y la posición española en asuntos europeos.*

64. No es el caso aquí de recorrer históricamente las actividades de la CARUE. Señalamos los principales hitos de los años noventa. En 1994, la conferencia adoptó el

dos con las Comunidades Europeas (CARCE) por la de Conferencia para Asuntos Relacionados con la UE en 2010) representa el segundo pilar de las relaciones intergubernamentales en los asuntos europeos. Si bien se trata de un órgano de cooperación entre el Estado central y las CCAA, cabe aquí recordar que la CARUE está formalmente vinculada a la administración central, por lo que su naturaleza vertical predomina claramente sobre la horizontal. En este sentido, algunos autores han considerado esta característica como un fortalecimiento de la posición del Estado central a costa de las CCAA.⁶⁵

La CARUE establece los mecanismos multilaterales de cooperación tanto en la fase ascendente de formación de la voluntad del estado, como en la fase descendente de transposición del derecho comunitario. Los dos acuerdos de la CARUE, de 9 diciembre de 2004, promovidos por el Gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero y que modificaron los mecanismos iniciales, representan un importante punto de inflexión. Entre las novedades más importantes, los acuerdos de 2004 abrieron, por primera vez, la participación autonómica en cuatro de las nueve formaciones del Consejo,⁶⁶ y se integró en la delegación española a un representante autonómico con rango de consejero. En segundo lugar, admitieron la participación del personal técnico de las CCAA en las reuniones preparatorias del Consejo (los grupos de trabajo). Y, finalmente, los acuerdos de 2004 crearon, en el seno de la REPER española, la Consejería de Asuntos Autonómicos (dotada de dos consejeros nombrados a propuesta de las

"Acuerdo sobre participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales", mediante el cual las CCAA comenzaron a participar en la formación de la voluntad estatal ante las instituciones europeas. En 1997, se aprobó la Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regulaba - con rango de ley -la CARUE. Siempre en 1997, la CARUE adoptó su primer Acuerdo sobre participación de las CCAA en los comités de la Comisión.

65. Azpitarte, *El Estado autonómico unitario y el informe del Consejo de Estado sobre la inserción del derecho europeo en el ordenamiento español*, 129-164.

66. Actualmente hay cinco formaciones del Consejo de la Unión abiertas a la participación autonómica: Agricultura y Pesca (AGRIPESC); Medio Ambiente (ENV); Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores (EPSCO); Educación, Juventud, Cultura y Deporte (EJCD). En la reunión de la CARUE del 2 de julio de 2009 se aprobó ampliar la citada participación autonómica a una quinta formación, como es la de Competitividad-temas de Consumo.

CCAA) con el objetivo de fortalecer las relaciones entre las CCAA y los miembros de la REPER.

Con respecto a la participación en el Consejo, el ejercicio de la representación autonómica tiene lugar tanto con relación a las reuniones formales de ministros como en los grupos de trabajo de carácter más marcadamente técnico. Al tratarse de una participación indirecta, vale la pena remarcar que el ejercicio de la representación autonómica ocurre en el seno de la delegación del Estado español encabezada y dirigida por el representante de la administración general del Estado.⁶⁷ La representación de cada CA se asegura mediante un sistema rotatorio establecido en cada conferencia sectorial y por un periodo semestral. Durante el semestre asignado, la representación autonómica exige el cumplimiento de numerosas obligaciones por parte de la CA responsable.

Aparte de asistir a las reuniones formales del Consejo y a las reuniones de los comités y grupos de trabajo, la principal obligación de la representación autonómica consiste en coordinar de manera efectiva las distintas fases del proceso de definición de la posición común autonómica. Esto requiere gestionar y enviar al resto de las CCAA la información relativa a los puntos de la agenda del semestre, organizar los trabajos para elaborar una posición común y transmitirla a la administración general del Estado para que esta la integre en su propia posición. La evidencia muestra que, en el cumplimiento de todas estas funciones, las CCAA operan de manera diferencial con éxitos organizativos y resultados también distintos.⁶⁸

Finalmente, desde 1997 las CCAA pueden además formar parte de la delegación española en aquellos comités de ejecución de la Comisión Europea más vinculados con su propio ámbito competencial. Según los

67. En el caso de las reuniones de ministros, la persona designada para asistir por parte de la comunidad autónoma que ejerce la representación autonómica debe tener necesariamente el rango de miembro del gobierno autonómico.

68. Noferini, *The participation of sub-national governments in the Council of the EU: some evidence from Spain*, 361-385.

datos disponibles,⁶⁹ el número total de estos comités era de 270 en 2013. De estos en virtud del último acuerdo entre el Estado y las CCAA para el periodo 2013-2017, 118 estaban abiertos a la participación autonómica. Las características y las obligaciones de esta participación son similares a las que tienen lugar con relación a la participación autonómica en el Consejo. Se trata de una participación indirecta en nombre de todas las CCAA y enmarcada dentro de la delegación española (interna). Sin embargo, en lugar de ser semestral, la duración de la representación oscila entre los dos y los cuatro años. Las principales tareas de la comunidad autónoma que ejerce la representación son análogas a las mencionadas en relación con la participación en el Consejo e incluyen la asistencia a las reuniones, la difusión al resto de CCAA de los trabajos del comité y la defensa de la posición autonómica previamente acordada.

4.3 ¿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.⁷⁰ 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

69. Véase el último informe publicado en el Registro de comitología de la Comisión Europea de Octubre 2013. Para un análisis sobre comitología, vease Dehousse, et al., *How consensual is comitology?*, 842-859.

70. Agranoff, *Intergovernmental relations and the management of asymmetry in Federal Spain*, 94-117. Agranoff, *Autonomy, devolution and intergovernmental relations*, 26-65. Morata, *Europeanization and the Spanish Territorial State*. Morata y Popartan, *Spain*. Grau, *Spain: incomplete federalism. Federalism and institutional performance*. Maiz et al., *The hidden counterpoint of Spanish federalism: Recentralization and resymmetrization in Spain (1978-2008)*, 63-82. Etherington, *Las comunidades autónomas y la UE desde una perspectiva teórica: ¿superando los enfoques existentes?*, 75-91. Heywood, *Spanish regionalism: a case study*. Heywood, *Politics and policy in democratic Spain: no longer different?*. Rojo Salgado, *La exigencia de participación regional en la Unión Europea: de la regionalización estatal a la regionalización comunitaria*. Rojo Salgado, *La progresiva regionalización de la Unión Europea*, 181-211.

sustancial europeización del Estado de las Autonomías. 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 formaciones del Consejo parece que habría fortalecido la legitimidad del sistema multilateral de la CARUE, y habría contribuido a crear un clima de mayor confianza entre centro y periferia. El inmovilismo institucional de estos últimos años y la actual confrontación política sobre el modelo territorial parecen, en cambio, haber 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 y 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 recentralizadoras, aparte de haber exacerbado la actitud competitiva y la confrontación típica de algunas CCAA con el Estado central.⁷¹ 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 solo 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 miembros 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 recentralizador 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.⁷²

El contexto económico poco favorable de estos últimos años, unido a unas condiciones políticas internas poco inclinadas al diálogo, 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

71. Closa y Heywood, *Spain and the European Unión*. Closa, *La europeización del sistema político español*. Colino, *La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española*. Aja y Colino, *Multilevel structures, coordination and partisan politics in Spanish intergovernmental relations*, 444-467.

72. Colino y Del Pino, *National and European patterns of public administration and governance*.

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. 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 contrastantes) en la UE.

4.4 Europeización y cambio institucional

4.4.1 *Los asuntos europeos en la administración general del Estado*

Una de las acepciones de europeización se refiere a los cambios formales que son directamente imputables al proceso de integración europea y que modifican el diseño institucional y la estructura territorial de los estados miembros.⁷³ En términos comparados, todos los estados miembros han transformado sus estructuras institucionales y organizativas para hacer frente a la gestión de los asuntos europeos.⁷⁴ Los resultados han sido variados y han dependido tanto de las características propias de los estados como de su grado de ambición en la estrategia negociadora en Bruselas.

Reino Unido, Dinamarca, Francia y Alemania, por ejemplo, se han caracterizado por presentar casi siempre posiciones negociadoras coherentes sobre la casi totalidad de los temas de competencia de la UE, fruto también del consenso obtenido con los diferentes actores territoriales internos. Para alcanzar tales objetivos, han dispuesto de una unidad especializada en los temas europeos, políticamente próxima al primer ministro (o al jefe del ejecutivo) y dotada de poder de mandato sobre las demás unidades ministeriales. Fuera del grupo de estos países y con una política internacional más cauta, España se caracteriza, en cambio, por haber desarrollado un sistema de coordinación menos comprensivo,

73. Kassim et al., *The national co-ordination of EU policy: The domestic level*. Molina, *La adaptación a la UE del Poder Ejecutivo español*, 162-196. Olmeda et al., *Las administraciones públicas en España*.

74. Ragone, *La coordinación gubernamental de las políticas europeas. Un análisis de derecho comparado sobre los miembros fundadores*, 213.

definido como “centralizado con una ambición coordinadora selectiva”.⁷⁵ A la hora de defender el interés nacional en las múltiples arenas europeas, el Gobierno central español ha sido mucho más selectivo y ha presentado posturas negociadoras agresivas solo sobre aquellos temas considerados verdaderamente estratégicos.

En la base de esta actitud, es posible encontrar los condicionantes clásicos del sistema político español, entre los cuales destacamos un modelo de mediación de los intereses corporativista, una estructura territorial asimétrica, un sistema político hasta hace poco bipartidista, y una cultura administrativa reactiva y legalista. A partir de estas premisas, y a pesar del relevante peso del Ministerio de Presidencia y del Ministerio de Economía, los asuntos europeos se han encomendado desde el principio al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC). Fiel a la tradición que engloba los asuntos europeos en la más amplia esfera de las relaciones internacionales, este ministerio, cuenta en Bruselas con la Representación Permanente⁷⁶ (REPER) y, en Madrid, con la Secretaría de Estado para la UE (SEUE). El MAEC es el órgano de la administración central competente para planificar, dirigir, coordinar y ejecutar la política exterior, mientras que la SEUE es el órgano directivo superior que asiste al ministro en la formulación y ejecución de las políticas en el ámbito europeo. Las tareas de coordinación de la SEUE⁷⁷ se ejercen en tres niveles (Olmeda *et al.*, 2012): *a)* interno, con respecto a los demás órganos superiores y directivos del MAEC; *b)* interdepartamental, con respecto a los diferentes departamentos de la administración general del Estado; *c)* intergubernamental, con respecto a las CCAA y a las corporaciones locales.

75. Molina, *ibid.*

76. Aunque adscrita orgánicamente a la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores, la REPER depende funcionalmente de la Secretaría de Estado para la UE.

77. En relación con la aplicación en España del derecho de la UE, dentro de la SEUE, corresponde a la DG de Coordinación de Políticas Comunes y de Asuntos Generales y de la UE la función de control de la transposición de directivas, la coordinación de la respuesta a los procedimientos de infracción del derecho de la UE..

Al tratarse de un organismo de coordinación horizontal, la SEUE⁷⁸ representa más un foro de debate que un verdadero centro de impulso y dirección de las actuaciones del Gobierno en los temas europeos. Al no disponer de instrumentos de dirección y/o de jerarquía, las relaciones de la SEUE con los demás órganos de la administración son estatutariamente débiles y están desprovistas de capacidad de influencia. En segundo lugar, no todos los asuntos europeos están atribuidos a la SEUE. Existen áreas de las políticas europeas que recaen bajo la responsabilidad de otras unidades administrativas, como es el caso de la Política Exterior y de Seguridad Común asignada a la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores. En tercer lugar, la relevancia política y el activismo de otros ministerios (Economía y Agricultura, por ejemplo) que con la integración europea ha adquirido un creciente protagonismo, ha debilitado el rol coordinador de la SEUE.

La existencia de algunos órganos colegiados de coordinación ha intentado suplir (sin mucho éxito) algunas de las dificultades anteriormente mencionadas. El principal órgano colegiado de coordinación es la Comisión Interministerial para la UE (CIAUE), que representa la sede de coordinación entre los ministerios para definir las directrices de la política europea. Creada en virtud del Real Decreto 2367/96, de 18 de noviembre, de modificación de la Comisión Interministerial para Asuntos Económicos relacionados con las Comunidades Europeas, creada en 1985, y presidida por el Secretario de Estado para la UE, esta comisión sirve para negociar internamente la posición española en el Consejo de la UE. La designación de la presidencia de la CIAUE a la SEUE, y los efectos jurídicos que de esta se deprenen, sirven básicamente para fortalecer la función de coordinación y conseguir el objetivo de mayor coherencia de las distintas posiciones ministeriales.

En caso de discrepancia en el seno de la Administración que no pueda ser resuelta en la CIAUE, la cuestión se aborda en la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos y, en caso necesario, en el Consejo de Ministros. Vale la pena mencionar que la Comisión Delegada

78. La actual organización de la SEUE se debe al Real decreto 342/2012, de 10 de febrero. Sobre la evolución del sistema, se remite a Molina, *ibid.*

del Gobierno para Asuntos Económicos,⁷⁹ presidida por el presidente del Gobierno, contempla la participación del ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación y del secretario de Estado para la UE solo cuando se traten los temas relacionados con la UE.

4.4.2 Los asuntos europeos en las Comunidades Autónomas

A partir de la entrada de España en la UE en 1986, las CCAA empezaron a modificar sus organigramas en dos direcciones. En primer lugar, todos los gobiernos desarrollaron unidades específicas dedicadas al impulso y la coordinación de los temas europeos. En segundo lugar, las CCAA se abrieron a las prácticas de movilización externa informal mediante la creación de delegaciones u oficinas en Bruselas. Aunque las CCAA históricas fueron las que lideraron este proceso en la medida que desde el principio percibieron a las instituciones europeas como interlocutores estratégicos para sus demandas en clave nacionalista, el proceso de cambio institucional se generalizó, y presentó además un marcado isomorfismo institucional con los cambios experimentados en los ámbitos estatales.⁸⁰

Históricamente, existen tres factores que explican tal convergencia. En primer lugar, el contexto de transición democrática contribuyó a asignar a la dimensión europea un valor añadido de modernización, percepción que compartieron ampliamente las principales fuerzas políticas estatales y autonómicas. En segundo lugar, la institucionalización de los asuntos europeos tuvo lugar en arenas políticas autonómicas relativamente estables y escasamente fragmentadas. La continuidad de los ejecutivos regionales influyó positivamente sobre el despliegue de los modelos de organización de los asuntos europeos en los ámbitos regionales. Esto puede explicar,

79. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13 del Real Decreto 1331/2010, de 22 de octubre, las comisiones delegadas son órganos colegiados del gobierno, encargados de examinar y resolver – cuando puedan - las cuestiones de carácter general que tengan relación con varios de los departamentos ministeriales que integren la comisión. Las comisiones delegadas se crean, modifican y suprimen por Real Decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del Presidente del Gobierno.

80. Colino y Hombrado, *El Estado autonómico: superando la resaca estatutaria y capeando la crisis. España en crisis. Balance de la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero*.

por ejemplo, por qué todas las CCAA apostaron por el fortalecimiento de la presencia autonómica en Bruselas, aunque su impacto real parece ser menor del esperado. Finalmente, las promesas de los fondos estructurales que se iban a otorgar en España, representaron otro importante incentivo para la modernización de la incipiente administración pública autonómica. Bajo la urgencia de utilizar correctamente el ingente flujo financiero derivado de las ayudas estructurales, los gobiernos regionales se preocuparon de adecuar y mejorar las propias capacidades administrativas.

El escenario actual confirma algunas tendencias relacionadas entre sí y ya conocidas para el caso español.⁸¹ Con el transcurrir de los años, los asuntos europeos, que al principio recaían bajo la responsabilidad de los departamentos económicos, pasaron a los departamentos más próximos a los presidentes autonómicos. Esta migración hacia las consejerías de Presidencia (o en el entorno más próximo de los presidentes autonómicos) es interpretable en virtud del mayor peso político que la UE asume en la política estatal y autonómica y en virtud de la progresiva disminución de los fondos estructurales para España, como consecuencia de las ampliaciones de 2004, 2007 y 2013. El resultado es un escenario en el que prevalece una divisionalización funcional entre el área de los asuntos europeos y el área de la gestión de los fondos estructurales. Actualmente, la mayoría de las CCAA ha optado por este tipo de separación que aísla el impulso (político) y la coordinación de los principales temas europeos de la gestión (técnica) de las ayudas estructurales, y se asigna esta última tarea a los departamentos de economía. Sólo tres CCAA optan por mantener la coordinación de los asuntos europeos en las consejerías económicas: Navarra, Castilla La Mancha y Cantabria.

Aunque la heterogeneidad de los organigramas autonómicos haga muy difícil una comparación entre las 17 CCAA, existen algunos atributos comunes destacables. En primer lugar, vale la pena mencionar que en ningún caso los asuntos europeos han alcanzado el rango de Consejería. En segundo lugar, tanto funcionalmente como orgánicamente, la UE recae en la más amplia área de la acción exterior y comparte protagonismo y

81. Cienfuegos, *ibid.*

recursos con las iniciativas autonómicas bilaterales de carácter internacional (con otras regiones y con otros estados), la cooperación al desarrollo, la cooperación territorial europea, la participación multilateral en algunos organismos internacionales y el apoyo a las comunidades de ciudadanos en el extranjero.

Aunque sean frecuentes las secretarías generales (técnicas o las secretarías sectoriales), la mayoría de las unidades responsables del impulso y de la coordinación de los asuntos europeos son de rango inferior y alcanzan el nivel de dirección (o subdirección) general. La tabla 4 evidencia la presencia de cuatros modelos. El modelo más difuso (nueve CCAA sobre diecisiete) enmarca los asuntos europeos en los departamentos de la Presidencia. Cuatro CCAA (País Vasco, Canarias, Extremadura y Asturias) los incluyen en el mismo Gabinete de Presidencia. En los restantes tres casos, las unidades de coordinación se adscriben directamente a los departamentos de Economía.

Tabla 4. Los asuntos europeos en las administraciones autonómicas

Presidencia	Departamento de Presidencia	Departamento de Economía	Otros departamentos
País Vasco (SG de Acción Exterior)	Andalucía (SG de Acción Exterior)	Castilla-La Mancha (DG de Planificación Económica y Asuntos Europeos)	Cataluña (SS de Acción Exterior y de la UE)
Canarias (Comisionado de Acción Exterior)	Aragón (SG de Acción Exterior)	Navarra (SS de Acción Exterior)	
Extremadura (SG de Acción Exterior)	Baleares (SS de Relaciones Europeas)	Cantabria (DG de Economía y Asuntos Europeos)	
Asturias (Área Institucional y de Servicios Generales - Oficinas de Asuntos Europeos)	Castilla y León (DG de Relaciones Institucionales y Atención al Ciudadano)		

Presidencia	Departamento de Presidencia	Departamento de Economía	Otros departamentos
	Galicia (DG de Relaciones Exteriores y con la EU)		
	Murcia (DG de la UE y Relaciones Exteriores)		
	La Rioja (Acción Exterior y Cooperación al Desarrollo)		
	C. Valenciana (DG de Relaciones con la UE)		
	Comunidad de Madrid (DG de Asuntos Europeos y Cooperación con el Estado)		

Fuentes: el autor

A partir de enero de 2016, el caso catalán es una evidente excepción: la creación de la polémica consejería de Afers Exteriors, Relacions Institucionals i Transparència⁸² (Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia) ha dado lugar al primer consejero de Exteriores de la

82. En Febrero de 2016 el Tribunal Constitucional resolvió favorablemente la admisión a trámite del recurso del Gobierno contra la consejería de exteriores catalana. Los preceptos impugnados son los artículos 1.1 y 3.3 apartados 1 y 2 del Decreto de la Generalitat de Cataluña 1/2016 de 13 de enero de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los Departamentos de la Administración de la Generalitat de Cataluña, en lo relativo a la creación del Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia. Igualmente se revisará la constitucionalidad de la competencia por parte del Gobierno en relación con los artículos 1.1 b) y 20 de decreto de la Generalitat de Cataluña 45/2016 de 19 de enero.

historia de Cataluña y del Estado de las Autonomías. Se trata de hecho de una cartera inédita, pues hasta ahora los asuntos externos y las relaciones con la UE en Cataluña se habían casi siempre gestionado desde el Departamento de la Presidencia.

Al tratarse de órganos superiores de la administración pública autonómica, el grado de politización de estas unidades es elevado. El titular de la unidad es a menudo un cargo de confianza vinculado a la mayoría política que lidera el gobierno. Lo que ha variado es la relación formal del titular con la administración pública. En algunos casos, se trata de personal que ya pertenece a la función pública y cuyo nombramiento ocurre por libre designación. En otros casos, por lo contrario, los gobiernos recurren a expertos y/o a perfiles sin previa vinculación a la administración pública (cargo eventual), a menudo provenientes de la diplomacia.

Con respecto a las funciones asignadas, estas unidades ostentan la representación autonómica en las relaciones con los órganos del Estado central (CARUE, por ejemplo), así como presiden los órganos de coordinación interdepartamental dedicados a los temas europeos. De ellas dependen, además, tanto funcional como orgánicamente, las delegaciones u oficinas autonómicas en el extranjero, aunque alguna comunidad autónoma reserve ciertas responsabilidades a los departamentos económicos. La efectividad del impulso y la coordinación de los asuntos europeos varían según la comunidad autónoma en cuestión. El análisis cualitativo presenta escenarios y estilos de actuación diferentes.⁸³ En general prevalece un modelo “moderadamente centralizado” en el que las unidades de impulso coordinan la posición del Gobierno autonómico en los aspectos más relevantes de las políticas europeas, si bien, a veces, muestran ciertas dificultades en controlar las actividades de las direcciones generales más activas.

Frente a los (pocos) gobiernos autonómicos que aspiran a un grado mayor de centralización que incluye un control estricto del presidente sobre los numerosos acuerdos o programas europeos en los que participa la comunidad autónoma, la mayoría de las CCAA presentan modelos de

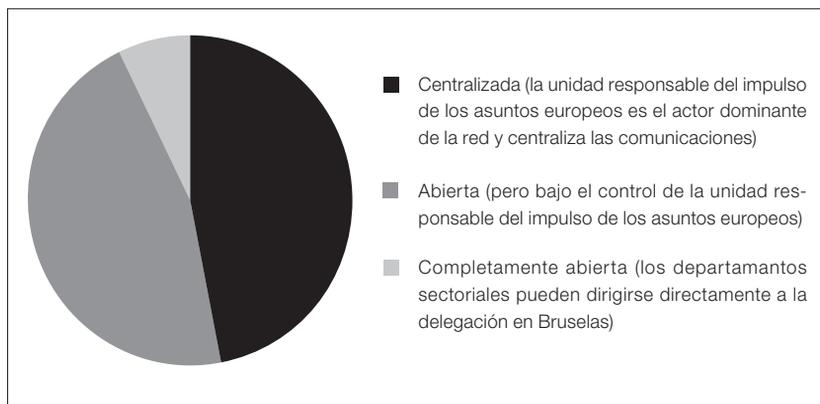
83. Noferini, *ibid.*

coordinación menos ambiciosos y más fragmentados. Aquí, la red de actores que participan (e inciden) en los asuntos europeos puede llegar a ser relativamente amplia sin que los nodos mantengan relaciones continuas y formales entre ellos. Cuando el nivel de fragmentación es excesivo o la densidad de la red es escasa, por ejemplo, la coordinación se hace más difícil puesto que algunos departamentos sectoriales dotados de más recursos pueden seguir agendas propias. La búsqueda del nivel de coordinación que debe recaer en la unidad central es justamente uno de los temas más espinosos. De hecho, una excesiva centralización podría conllevar riesgos opuestos y no ser adecuada para tratar la transversalidad de los temas europeos que suelen abarcar más de un sector.

Una manera de verificar la existencia de diferentes modelos de organización de los asuntos europeos consiste en incluir la perspectiva de las delegaciones u oficinas en Bruselas.⁸⁴ Las percepciones de las delegaciones parecen indicar la presencia de redes regionales muy abiertas a la participación de los variados departamentos sectoriales. Solo unos pocos entrevistados definirían estas redes como centralizadas. En cambio, las entrevistas confirman que, a pesar de la centralidad de la unidad de coordinación, las relaciones interdepartamentales son ampliamente descentralizadas. Queda aún por definir si tanta abertura puede tener efectos negativos sobre la coordinación y el impulso de una acción europea coherente en el ámbito autonómico.

84. Utilizo aquí los datos de un cuestionario de 2011 enviado a todas las delegaciones autonómicas presentes entonces en la capital belga. Los datos son parcialmente inéditos.

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



Fuente: el autor.

4.4.3 Las delegaciones autonómicas en Bruselas

Entre los principales fenómenos que testimonian el auge de la movilización de los entes substateles en la UE, las delegaciones u oficinas regionales, así como las redes internacionales de entes territoriales, tienen un interés peculiar.⁸⁵ Su eclosión se sitúa entre finales de los ochenta y principios de los noventa, como consecuencia del renovado interés sobre la cuestión regional y la creación en 1993 del CDR. A pesar de la ausencia de un registro formal y de la falta de reconocimiento oficial, en poco más de dos décadas su número ha crecido vertiginosamente hasta poder contabilizarse actualmente más de 200 oficinas, entre delegaciones oficiales, asociaciones de cooperación territorial y grupos sectoriales de entes territoriales.⁸⁶

En el contexto europeo, las regiones españolas fueron pioneras en establecer estrategias de aproximación a las instituciones comunitarias y

85. Badiello, *La representación regional en Bruselas: evolución, funciones y perspectivas*. Jeffery, *A regional rescue of the nation-state: changing regional perspectives on Europe*, 13.

86. Greenwood, *Interest representation in the European Union*.

en fomentar la práctica del trabajo en red entre los actores subestatales (y sus asociaciones) de los varios estados miembros. Entre 1986 y 1998 todas las CCAA crearon sus respectivas oficinas europeas. A tal respecto, la STC 165/1994 constituyó el punto de inflexión a partir del que la jurisprudencia reconoció la legitimidad de la delegación en Bruselas del País Vasco, al considerar que las instituciones comunitarias debaten cuestiones que afectan directamente a las competencias autonómicas.

Sin confundirlas con las oficinas económicas u otras formas de agencias comerciales, las delegaciones autonómicas en la capital belga constituyen verdaderos organismos oficiales de representación de los gobiernos autonómicos en el extranjero. Hasta el 2010, todas las CCAA tenían su respectiva delegación (tabla 5). A raíz de las políticas de contención de las finanzas públicas regionales, en 2011 algunas CCAA (Castilla La Mancha y Asturias) cerraron sus oficinas, para luego reabrir las, esta vez, bajo el paraguas de la REPER española. Actualmente, cinco CCAA (las dos mencionadas anteriormente más La Rioja, Aragón y Navarra) han aceptado la propuesta del MAEC de incorporarse a la sede de la REPER española, aunque manteniendo en principio su independencia institucional.

Tabla 5. Las delegaciones autonómicas en Bruselas (2000-2015) (provisional)

Comunidad Autónoma	Denominación oficial	Año de creación	Dependencia orgánica (2000)*	Dependencia orgánica (2015)**
AND	Delegación de la Junta de Andalucía en Bruselas	1986	Consejería de Obras Públicas y Transporte	Consejería de Presidencia
ARA	Oficina del Gobierno de Aragón ante la UE	1986	Consejería de Economía	Presidencia (en la REPER)
AST	Oficina del Principado de Asturias en Bruselas	1996	Presidencia	Presidencia (suprimida en 2011 y ahora en la REPER)
BAL	Delegación del Gobierno de Les Illes Balears en Europa (Centre Balears Europa)	1988	Consejería de Presidencia	Consejería de Presidencia

Comunidad Autónoma	Denominación oficial	Año de creación	Dependencia orgánica (2000)*	Dependencia orgánica (2015)**
CAN	Delegación del Gobierno de Canarias en Bruselas	1989	Consejería de Presidencia	Presidencia
CANT	Oficina del Gobierno de Cantabria en Bruselas	1989	Consejería de Presidencia	Consejería de Economía
CAT	Delegación del Gobierno de la Generalitat de Cataluña ante la UE	1986	Consejería de Presidencia	Consejería de Presidencia
C-LEON	Delegación Permanente de Castilla y León ante la UE	1992	Consejería de Presidencia	Consejería de Presidencia (suprimida en 2011 y ahora en la REPER)
C. LA MANCHA	Oficina del Gobierno de Castilla-La Mancha en Bruselas	1992	Consejería de Economía	Consejería de Economía (suprimida en 2011 y ahora en la REPER)
P. VASCO	Delegación de Euskadi para la Unión	1993	Presidencia	Presidencia
EXT	Oficina de Extremadura en Bruselas	1994	Consejería de Presidencia	Consejería de Presidencia
GAL	Oficina en Bruselas de la Fundación Galicia Europa	1994/1988	Consejería de Presidencia	Consejería de Presidencia
MAD	Oficina de la Comunidad de Madrid en Bruselas	1995	Consejería de Presidencia	Consejería de Presidencia
MUR	Oficina de la Región de Murcia en Bruselas	1996	Consejería de Presidencia	Consejería de Presidencia
	Delegación del Instituto de Fomento en Bruselas			
NAV	Delegación del Gobierno de Navarra en Bruselas	1996	Consejería de Economía	Consejería de Economía (suprimida en 2011y ahora en la REPER)

Comunidad Autónoma	Denominación oficial	Año de creación	Dependencia orgánica (2000)*	Dependencia orgánica (2015)**
RIO	Oficina de La Rioja en Bruselas	1997	Consejería de Presidencia	Consejería de Presidencia (suprimida en 2011 y ahora en la REPER)
C. VAL	Delegación de la Comunitat Valenciana en Bruselas	1998	Consejería de Presidencia	Consejería de Presidencia

Fuente: el autor; * Datos en Cienfuegos, 2000; ** a partir de Nouvilas, 2012.

Surgidas originariamente con una variedad de formas jurídicas (consorcios, fundaciones, partenariados público-privado, empresas), actualmente la mayoría son delegaciones oficiales de los gobiernos autonómicos y constituyen, por lo tanto, unidades de las administraciones públicas autonómicas. En aquellas CCAA que reformaron sus estatutos de autonomía entre 2004 y 2009, además, las delegaciones se incluyeron en los títulos y secciones que establecen y regulan las relaciones con la UE (tabla 6).

Tabla 6. La presencia de las delegaciones en los estatutos de autonomía de nueva generación

ACR	Referencias explícita en los estatutos de autonomía
AND	Artículo 236. Delegación Permanente de la Junta de Andalucía. 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	Artículo 92. Relaciones con la Unión Europea. 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	Artículo 107. Delegaciones u Oficinas ante la Unión Europea. 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	Artículo 192. Delegación de la Generalitat ante la Unión Europea. La Generalitat establecerá una delegación para la mejor defensa de sus intereses ante las instituciones de la Unión Europea.
CYL	Artículo 64. Delegación Permanente de la Comunidad de Castilla y León ante la Unión Europea. 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	Art. 70 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	Art. 61. 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 lo que se refiere a la dependencia jerárquica se confirma lo que se ha comentado con relación a las unidades de coordinación de los asuntos europeos. Con el transcurrir de los años, la responsabilidad orgánica sobre las delegaciones pasa salvo alguna excepción de la consejería de Economía a la consejería de Presidencia (o a su entorno más próximo). Actualmente, trece CCAA sobre diecisiete adscriben sus delegaciones u oficinas regionales en Bruselas al entorno más próximo de Presidencia.⁸⁷ Con respecto a las características del titular, se confirma la politización de los temas europeos especialmente en el caso de las unidades de impulso: los altos cargos y/o las personas a cargo de la delegación han presentado,

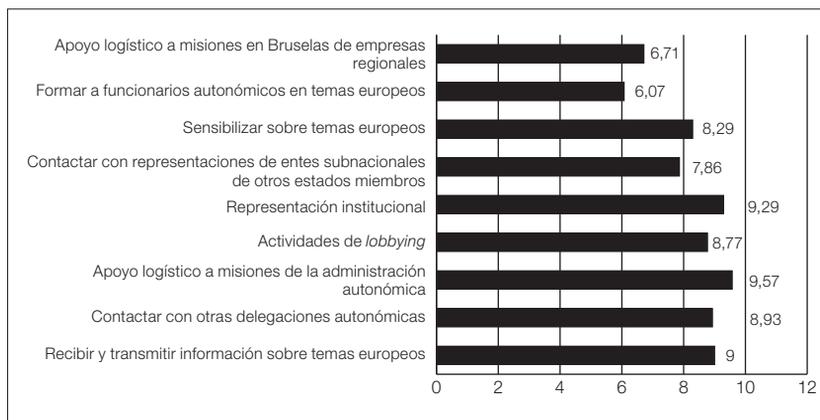
87. Nouvilas Rodrigo, *Las oficinas regionales españolas en Bruselas: ¿la clave para una participación efectiva en la UE?*, 113-131.

casi siempre, un perfil político cercano a la mayoría política que gobierna en la CA. Sin embargo, no es infrecuente encontrar funcionarios de perfil más técnico que sorprendentemente han “sobrevivido” a los diferentes equipos gubernamentales autonómicos. Destaca positivamente en el marco de una política de género más equilibrada una alta presencia de las mujeres al mando de las delegaciones.

Desde un punto de vista general, el objetivo de las delegaciones es apoyar la acción del Gobierno autonómico en los temas europeos. Más concretamente, las delegaciones representan las antenas de la unidad de impulso y coordinación en Bruselas con las funciones de recibir, seleccionar y transmitir información relevante sobre los temas de actualidad europea.⁸⁸ Como la figura 2 describe, no todas las funciones se encuadran con la misma relevancia en la agenda de las distintas delegaciones. Las funciones de apoyo logístico a las misiones de los funcionarios de la comunidad autónoma (9,57 sobre 10), de representación institucional (9,29) y de coordinación horizontal con las demás delegaciones (8,93) constituyen el núcleo esencial de las actividades de las delegaciones. 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. Así, estos datos parecen confirmar la hipótesis de que estas unidades tienen un papel institucional y de coordinación, más que de promoción económica.

88. Castellá Andreu, *ibid.*

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



Fuente: el autor.

En líneas generales, la evaluación de los canales de intercambio de información, noticias y datos sobre los asuntos europeos entre la delegación y los departamentos sectoriales son positivos. Está claro que las relaciones son muy fluidas con la unidad de coordinación. Las relaciones con el resto de los departamentos sectoriales presentan, en cambio, algunos aspectos problemáticos. En este sentido, la tabla 7 muestra las principales problemáticas.

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

Principales problemas detectados por el personal de la delegación autonómica
(Muestra 16 delegaciones sobre 17)

Principales aspectos problemáticos con la unidad de coordinación

1. Agendas y ritmos diferentes

‘Sería útil que las personas del ámbito directivo de la unidad pasaran un período corto en la delegación para que comprendiesen la complejidad de la agenda en Bruselas’

‘Existe cierta dificultad para comprender al cien por cien cuáles son las agendas y los ritmos de la delegación, completamente diferentes a los de la unidad de coordinación’

2. Filtros políticos excesivos

‘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 en determinadas temáticas’

Principales puntos problemáticos con las demás consejerías

1. Escasa conciencia sobre los temas europeos

‘Es difícil sensibilizar a ciertos departamentos sobre los temas europeos’

‘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’

‘Es importante mejorar la apropiación de los temas europeos por los departamentos sectoriales de manera que se obtengan instrucciones claras’

2. Diferentes visiones y prioridades políticas

‘Por motivos obvios, la percepción que se pueda tener desde Bruselas de las prioridades de la realidad inmediata no tiene por qué coincidir con las que se tengan en la comunidad autónoma’

‘Es importante que todos los departamentos del Gobierno interioricen que la oficina en Bruselas es un apéndice más del Gobierno autonómico’

3. Solapamiento con otras actividades y funciones

‘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’

Principales puntos problemáticos con las demás consejerías

‘El personal está muy ocupado con sus labores diarias y tiene poco tiempo para hacer un seguimiento en profundidad de los temas europeos’

Fuente: el autor.

Llevar a cabo un análisis más detallado sobre la efectividad de cada delegación en el cumplimiento de su misión resulta muy complejo y está fuera del alcance del presente estudio. En definitiva a pesar de la presencia de ciertos patrones comunes cada gobierno regional ha diseñado el modelo de delegación a partir de su propia comprensión del proceso de integración, de las expectativas de los impactos de las políticas públicas europeas sobre su territorio y de los recursos (económicos, administrativos, políticos e institucionales) disponibles.

Aunque sean organismos relevantes muy similares, por tamaño, a las representaciones subestatales de Alemania, Austria, Bélgica e Italia, las asimetrías tradicionales del mapa territorial autonómico han configurado un escenario variado en cuanto a características y efectividad de las delegaciones. Sobre las características del personal, el presupuesto disponible y las dimensiones de las delegaciones hay una gran variación. El número de empleados puede variar desde un mínimo de dos o tres hasta un máximo de cincuenta, con un valor promedio alrededor de 12 personas.⁸⁹ Tal variación se refleja también en el presupuesto disponible, que oscila entre aproximadamente los cien y quinientos mil euros (el promedio es 447 mil euros por año).⁹⁰ Es de esperar que las delegaciones menos dotadas de personal y dotación presupuestaria sean las que sufran más a la hora de seguir y transmitir las innumerables actividades relevantes de la toma de decisiones europeas.

89. 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.

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

A partir de 2004, sin embargo, la participación en el Consejo ha hecho posible que consejerías tradicionalmente alejadas de los asuntos europeos se hayan acercado a las delegaciones y a su personal y hayan contribuido así a mejorar el flujo de la información y el conocimiento mutuo de las respectivas prioridades. Si este último aspecto se confirmara para todas las CCAA, se trataría de un resultado novedoso que demostraría un efecto positivo, aunque indirecto, de la apertura del Consejo a los representantes autonómicos. La participación interna (formal e indirecta) habría ejercido de esta manera una presión positiva sobre las relaciones horizontales entre las CCAA y habría consolidado dinámicas de coordinación y cooperación entre los departamentos sectoriales autonómicos.

5. Los asuntos europeos en el Govern de la Generalitat: análisis y resultados⁹¹

5.1 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 geopolítico de primer orden. 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.⁹²

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 Plan Estratégico de Acción Exterior y de Relaciones con la Unión Europea 2015-2018 (Plan Estratégico) aprobado en el mes de septiembre de 2015, no hace más que reafirmar la

91. Los resultados del análisis toman en consideración la estructura del Govern de la Generalitat durante la X legislatura autonómica. Cuando ha sido posible, la investigación ha incluido las modificaciones administrativas ocurridas entre 2015 y 2016 (XI legislatura). Para la X legislatura, los departamentos incluidos han sido: el Departamento de Presidencia (Presidencia) con la Secretaría de Asuntos Exteriores y de la UE (SAEUE) y la Delegación de la Generalitat ante la UE (Delegación), el Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales (Gobernación), el Departamento de Economía y Conocimiento (Economía), el Departamento de Enseñanza (Enseñanza), el Departamento de Salud (Salud), el Departamento de Interior (Interior), el Departamento de Territorio y Sostenibilidad (Territorio y Sostenibilidad), el Departamento de Cultura (Cultura), el Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación (Agricultura y Pesca), el Departamento de Bienestar Social y Familia (Bienestar y Familia), el Departamento de Empresa y Empleo (Empresa y Empleo) y el Departamento de Justicia (Justicia). Entre paréntesis las abreviaciones utilizadas en el texto.

92. García Segura, *L'acció exterior catalana envers l'Europa comunitària*. Granell, *Catalunya dins la Unió Europea: política, economia i societat*. Pujol i Soley, *Sobre Europa (i altres coses)*. Maragall, *Europa pròxima: Europa, regions y ciutades*, 223-248.

vocación europeísta y mediterránea de Cataluña.⁹³ En el plan económico, tal interés se demuestra, una vez más, con la aprobación de la Estrategia Cataluña 2020 (ECAT 2020) que alinea las prioridades políticas territoriales con los objetivos europeos de crecimiento económico y social inteligente, sostenible e integrador establecidos en la Estrategia europea 2020. Para alcanzar una participación más efectiva en la UE, el mismo Plan Estratégico insiste sobre la necesidad de reforzar la profesionalización de las estructuras gubernamentales y administrativas de la acción exterior y europea. De hecho, la definición de un modelo coherente de organización de los asuntos europeos es la condición necesaria tanto para poder asegurar el seguimiento constante de las propuestas legislativas europeas como para incrementar la capacidad de elaborar propuestas autónomas que puedan incidir realmente en la formulación de las políticas europeas.

Formalmente, las relaciones de la Generalitat con la UE se encuentran definidas y reguladas en el Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) de 2006⁹⁴ 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, aun diluyendo provisiones del texto, avaló la plena constitucionalidad de los artículos correspondientes a

93. Como se lee en el mismo Plan Estratégico (p. 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.” (“Nuestra transición nacional hacia un estado propio pasa necesariamente por seguir formando parte de Europa, y el primer paso para lograrlo es comprometernos a cumplir, como país, todas las obligaciones que la UE fija a sus estados miembros.”)

94. Título V, capítulo II, artículos 184 a 192. Al margen del mencionado capítulo II, otros preceptos del Estatuto también recogen disposiciones derivadas de la pertenencia de Cataluña a la UE. Así, por ejemplo, el artículo 3 señala que Cataluña tiene en el Estado español y en la UE su espacio político y geográfico de referencia e incorpora los valores, los principios y las obligaciones que derivan del hecho de formar parte de dicho espacio; el artículo 6.3 dispone que la Generalitat y el Estado deben emprender las acciones necesarias para el reconocimiento de la oficialidad del catalán en la UE; el artículo 113 establece que corresponde a la Generalitat el desarrollo, la aplicación y la ejecución de la normativa de la UE cuando afecte al ámbito de sus competencias, en los términos que establece el título V.

las relaciones de la Generalitat con la UE.⁹⁵ En el momento actual (octubre de 2016), el Tribunal Constitucional no ha dictado sentencia con 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.⁹⁶

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 claro.⁹⁷ 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.

95. La STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el EAC, ante el intento de normativizar la práctica y la jurisprudencia constitucional existente en materia de acción exterior (como antes había hecho el Estatuto valenciano y después el andaluz y aragonés), efectuó un pronunciamiento eminentemente preventivo por el que, pese a declarar la constitucionalidad de la mayoría de preceptos del EAC en la materia, afirmaba que «la cuestión de fondo no debía resolverse en los estatutos y requería una normativa estatal clara» (Ridao, 2015).

96. El recurso se dirige contra 20 de los 40 artículos de los que consta la ley autonómica: los artículos del 1 al 9, al entender que atribuyen a la Generalitat un papel como actor internacional al margen del Estado; el art. 26 sobre las relaciones de la Generalitat con otros gobiernos; los artículos 29 a 33 relativos a la representación de la Generalitat en el exterior, y los artículos del 34 al 38, sobre la diplomacia pública de Cataluña.

97. Para una revisión, vease: Pons Rafols, *La acción exterior de la Generalitat*, 93. García Pérez, *La proyección internacional de las Comunidades Autónomas en la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado: Autonomía territorial y unidad de acción de la política exterior*, 4-30. Bustos Gisbert, *Integración europea y Constitución española: ¿tancredismo, desnudez o invisibilidad?*. Ridao, *La acción exterior de las Comunidades Autónomas a revisión: el regreso a una concepción expansiva de las relaciones internacionales del Estado*.

- La participación en el control de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad.⁹⁸
- 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 Parlamento puedan hacer llegar al Gobierno las observaciones que consideren oportunas. A tales efectos, 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 Govern 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. Con 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 EPSCO (Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores) y en el ámbito de juventud dentro de la Formación del Consejo EJCD (Educación, Juventud, Cultura y Deporte).⁹⁹ Con respecto a la Comitología, de los 118 comités abiertos a la participación autonómica, la Generalitat tiene asignada la representación autonó-

98. El Parlamento 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.

99. 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.

mica en 65 de ellos. En 2015, la Generalitat asumió la representación de un total de 38 comités, mayoritariamente en las áreas que dependen de los departamentos de Agricultura y de Territorio y Sostenibilidad.

Finalmente, hay que señalar que la Generalitat participa en el CDR desde que este entró en funcionamiento, en 1994. Hasta hace poco, el miembro titular del CDR 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 CDR: la comisión de Ciudadanía, Gobernanza, Asuntos Institucionales y Exteriores y la Comisión ECON sobre política económica.

Para los asuntos que afectan exclusivamente a Cataluña, se establece la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, un órgano bilateral previsto en el capítulo I del 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 UE,¹⁰⁰ así como las acciones ante el Tribunal de Justicia de la UE,¹⁰¹ 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

100. 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.

101. 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.

puesto que es posible encontrar referencias formales a ellos tanto en 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, 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.

5.2 El impulso y la coordinación de los asuntos europeos

5.2.1 *La Secretaría de Asuntos Exteriores y de la UE*

Análogamente a la organización de la administración central y de la mayoría de las CCAA, las relaciones entre el Govern de la Generalitat y la UE se enmarcan jerárquicamente en la más amplia área de la acción exterior,¹⁰² aunque funcionalmente las dos áreas se mantengan separadas. De hecho, de acuerdo con la Ley 16/2014, de 4 de diciembre, se entiende por acción exterior: el conjunto de políticas, actuaciones, actividades e iniciativas que realizan para la proyección exterior de Cataluña, *fuera del ámbito de la UE*, las diferentes instituciones de la Generalitat: Parlamento, Presidencia, etc., así como los entes, organismos y entidades dependientes de cualquiera de estas administraciones o vinculados a ellas.

A partir de 2016, con el inicio de la XI legislatura, es el Departamento de Afers Exteriors, Relacions Institucionals i Transparència¹⁰³ el que asume la competencia en el ámbito de las relaciones exteriores y de la actuación

102. Artículo 2, párrafo a) de la Ley 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la UE del Parlamento de Cataluña.

103. En el mes de marzo de 2016, la Generalitat modificó de manera preventiva la denominación oficial de la consejería. Así, la Conselleria d'Afers Exteriors, Relacions Institucionals i Transparència (Consejería de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia) pasará a llamarse finalmente Conselleria d'Afers i Relacions Institucionals, Exteriors i Transparència (Consejería de Asuntos y Relaciones Institucionales, Exteriores y Transparencia).

del Govern ante las instituciones europeas.¹⁰⁴ Se trata de una novedad relevante en cuanto a que es el primer caso de una consejería dedicada a la acción exterior. Considerado el poco tiempo transcurrido, la valoración de la acción de esta consejería no puede ser más que parcial. En los seis meses que lleva en el cargo, el consejero ha mantenido una actividad y un perfil más discretos de lo que las premisas políticas dejaban entrever. En el marco de las restricciones legales y políticas derivadas de la acción del Gobierno y la Administración del Estado, sus principales visitas han consistido en algunos viajes junto al President de la Generalitat y al Consejero de Economía y Hacienda a Bélgica, Reino Unido e Italia y en alguna reunión formal con representantes de varios estados y organizaciones internacionales.

La creación de este nuevo departamento ha suscitado algunos temores sobre un posible desplazamiento de los asuntos europeos a un rol de segundo plano. En primer lugar, la presencia de un consejero de Asuntos Exteriores parece de hecho ampliar la distancia entre los asuntos europeos y el presidente de la Generalitat, pues si antes el Representante Permanente dependía jerárquicamente de la Consejería de la Presidencia, ahora existe un intermediario más en la cadena de mando. En segundo lugar, con la creación de este novedoso departamento, se agrupan bajo el mando de un único consejero áreas tan variadas como los asuntos exteriores, las relaciones con la UE, las relaciones institucionales y con el Parlamento, las políticas de transparencia y gobierno abierto, así como la dirección y control de la contratación pública. El tiempo podrá aclarar la efectividad y el valor añadido de esta nueva consejería.

Formalmente, el órgano superior con rango de Secretaría General con competencias en temas de asuntos internacionales y europeos es la SAEUE –la Secretaria d’Afers Exteriors i de la UE (Secretaría de Asuntos Exteriores y de la UE)– de la que dependen el Representante Permanente de la Generalitat ante la UE y la Delegación en Bruselas. La SAEUE constituye la base fundamental del impulso y la coordinación de la política exterior y europea del Govern de la Generalitat. Es de hecho la SAEUE el

104. Decreto 2/2016, de 13 de enero, y Decreto 45/2016, de 19 enero.

órgano que asume la coordinación general de la participación autonómica en las instituciones y organismos de la UE, tanto en relación al conjunto de los departamentos de la Generalitat como en la interlocución con los ministerios del Estado central (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, del que depende la CARUE, y el MAEC). En la fase ascendente, la SAEUE vigila la evolución y funcionamiento general del sistema institucional y jurídico de la UE mediante la elaboración de notas e informes sobre las iniciativas y las propuestas legislativas de la Comisión. En la fase descendente, en cambio, la SAEUE asume la coordinación y la tramitación de los expedientes de infracción iniciados por la Comisión por posibles incumplimientos del derecho de la UE por parte de la administración de la Generalitat.

Formalmente, la SAEUE se estructura en cuatro ámbitos de actuación:

- la DG de Afers Exteriors (Asuntos Exteriores);
- la DG de Afers Multilaterals i Europeus (Asuntos Multilaterales y Europeos);
- la DG de Cooperació al Desenvolupament (Cooperación al Desarrollo);
- el Representante Permanente ante la UE con rango de director general.

La DG de Asuntos Exteriores es competente en materia de relaciones bilaterales del Govern con otros gobiernos.¹⁰⁵ La DG de Asuntos Exteriores es también responsable de la participación del Govern en las asocia-

105. De esta Dirección General depende también la Subdirección General de Relaciones Exteriores que mantiene una relevante función de coordinación y seguimiento de la acción exterior de los departamentos de la Generalitat. Es el recién creado Servei de Gestió i Seguiment de les Relacions Exteriors (Servicio de Gestión y Seguimiento de las Relaciones Exteriores) adscrito a la DG de Relacions Exteriors (Relaciones Exteriores), que tiene –entre otras– las funciones de gestionar la interlocución ordinaria con la administración general del Estado sobre los asuntos exteriores y de efectuar el seguimiento de la acción exterior de los departamentos de la Generalitat.

ciones y redes de cooperación territorial (transfronteriza, transnacional e interregional), incluidas aquellas redes del área euromediterránea. Entre estas, destacan: la Euroregión Pirineos Mediterráneo (EPM), los Cuatro Motores para Europa, la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP) y la Unión para el Mediterráneo (UpM). A pesar de ser un reparto clásico, un tema más que cuestionable es la conveniencia de incluir la cooperación territorial en el área de exteriores en la medida en que muchas de estas experiencias se benefician ampliamente de los instrumentos de la UE. En este sentido, tanto la EPM como los Cuatro Motores y la CTP actúan dentro del marco regulatorio europeo, sea económicamente (mediante la financiación del FEDER), sea legalmente (mediante el instrumento jurídico de la AECT).¹⁰⁶ Dado el contexto, la componente europea parece aquí solaparse –hasta casi ser fagocitada– con la dimensión exterior. En el caso de la cooperación transfronteriza, además, los acuerdos de colaboración implican intervenciones conjuntas en sectores concretos como el medioambiente, la cultura, la innovación y la biotecnología. La presencia de posibles obstáculos administrativos ligados a los diferentes ordenamientos internos –y/o las asimetrías competenciales de los diferentes entes territoriales– no parecen ser condiciones suficientes para incluir la EPM y los Cuatro Motores en el área de las relaciones internacionales.

Dudas similares surgen cuando se observa, por ejemplo, que, en el organigrama autonómico, la política euromediterránea está incluida en el ámbito de las relaciones internacionales. Con respecto a los canales bilaterales, la inclusión del Plan Marruecos 2014-2017 del Govern de la Generalitat de Cataluña en este ámbito es perfectamente comprensible. Sin embargo, cuesta comprender las ventajas político-administrativas de tal encaje en el caso de la Unión para el Mediterráneo (UpM), que es un

106. Las AECT son entidades legales establecidas para facilitar la cooperación transfronteriza, transnacional o interregional en la Unión Europea (UE). Permiten, a las autoridades regionales y locales y a otras empresas públicas de diferentes países miembros, establecer agrupaciones con personalidad legal para prestar servicios conjuntos. Los estados miembros tienen que aceptar la participación de posibles miembros en sus respectivos países. En 2013, para aclarar y facilitar el establecimiento y el trabajo de las AECT, la norma original, el Reglamento (CE) 1082/2006, se modificó por el Reglamento (UE) 1302/2013.

evidente producto de la UE. En este caso, además, la participación de Cataluña en la Asamblea Regional y Local Euromediterránea (ARLEM) no sale fuera de los esquemas de representación de los entes subestatales respaldados por el Comité de las Regiones.

La DG de Cooperación al Desarrollo no presenta importantes novedades con respecto a las funciones asignadas por la anterior normativa¹⁰⁷ y mantiene básicamente la competencia en materia de desarrollo mediante la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD). Entre las funciones de la DG señalamos el impulso, el diseño, el seguimiento y la evaluación de la política catalana de desarrollo y de la ayuda humanitaria. Para garantizar cierta coherencia, la DG, juntamente con la ACCD, se encarga también de la coordinación de las ayudas y de las intervenciones de los departamentos y organismos de la Generalitat en los temas de la cooperación al desarrollo.

Las DG de Asuntos Multilaterales y Europeos es, en cambio, una unidad de creación más reciente que no estaba prevista en la estructura organizativa inicial de la SAEUE y que ha sufrido varias modificaciones en los últimos años.¹⁰⁸ Originariamente con competencia en temas europeos, desde 2014 la principal misión de la DG es el fortalecimiento de la visibilidad de Cataluña como actor global. Esta función la lleva a cabo mediante una participación en aquellos organismos internacionales cuyas decisiones puedan tener un impacto en los ámbitos competenciales de la Generalitat, por ejemplo, el desarrollo económico, la innovación y la investigación, la salud, la cooperación al desarrollo, el deporte, la educación y la cultura. La DG de Asuntos Multilaterales y Europeos asume, por lo tanto, la responsabilidad en las relaciones del Govern con estos organismos multilaterales y europeos, incluidas las relaciones con aquellos organismos internacionales con sede en Cataluña.

Así pues, los asuntos europeos anteriormente asignados a la DG de Asuntos Multilaterales y Europeos recaen actualmente en el área de compe-

107. Artículo 21.1 de la Ley 26/2001, de 31 de diciembre.

108. Decreto 118/2013, de 26 de febrero; Decreto 80/2014, de 3 de junio; Decreto 170/2014, de 23 de diciembre.

tencia del Representante Permanente. En 2014, con el objetivo de “contar con una voz política directa de alto rango ante las instituciones de la UE”, el Govern crea la figura de Representante Permanente ante la UE, con rango de director general. Con “la fuerza y el mandato políticos que las actuales y futuras prioridades del Gobierno piden” –y en el marco de los objetivos mencionados en el título V del EAC– este actúa como representante plenipotenciario del Govern ante la UE y ejerce la representación, defensa y promoción de los intereses generales de Cataluña ante las instituciones y órganos de la UE.

Concretamente, bajo su responsabilidad recae la coordinación de la representación del Govern en las instituciones y órganos de la UE, la fijación de la posición de la Generalitat ante las iniciativas legislativas de la UE, la coordinación de la aplicación del derecho comunitario, así como el seguimiento de las eventuales iniciativas de revisión de los tratados de la UE. El Representante Permanente asume la titularidad de la Delegación del Gobierno ante la UE con sede en Bruselas y actúa como órgano de relación con las delegaciones u órganos similares de estados y de otros territorios con sede en Bruselas, así como con la representación permanente y otros organismos del Estado central ante la UE.

Finalmente, al margen de la Delegación del Gobierno ante la UE, dependen también de la SAEUE las siete delegaciones de la Generalitat en Francia y Suiza, Inglaterra e Irlanda, Alemania, Estados Unidos, Italia, Santa Sede, Marruecos, Portugal y Austria.¹⁰⁹ En un evidente esfuerzo de fortalecimiento de las relaciones bilaterales entre la Generalitat y los gobiernos de estados nacionales, estas delegaciones cumplen la tarea de fortalecer la acción exterior catalana en los ámbitos geográficos considerados prioritarios por el Plan Estratégico 2015-2018.

109. El 11 de marzo de 2015, el abogado del Estado, en nombre del presidente del Gobierno, interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 1 a 9, 26 y 29 a 38 de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre. En julio de 2015, el TC falló mantener la suspensión del apartado 1 b) del art. 1; de las letras i), j), k) y l) del art. 2; de la letra a) del art. 4 y de los arts. 34 a 38. Al mismo tiempo, el TC decidió levantar la suspensión del apartado 1 a) y c) y el apartado 2 del art. 1; de las letras a) a la h) del art. 2; del art. 3; de las letras b) a la h) del art. 4; de los arts. 5 a 9; del art. 26; y de los arts. 29 a 33 de la misma Ley.

5.2.2 *La presencia de la Generalitat en Bruselas*

El polémico debate sobre la diplomacia autonómica suele primar el tema de las delegaciones u oficinas de las CCAA en el extranjero. Desde la óptica más clásica de la diplomacia y la política internacional, estas *cuasi embajadas* entorpecen según algunos las relaciones internacionales de los estados nacionales. En ciertos casos, por ejemplo, podrían llegar a obstaculizar la coherencia y la unicidad de la posición estatal en el extranjero. Según otros detractores, estas unidades representarían un pésimo negocio para las arcas públicas y los contribuyentes, vistas las duplicidades con las estructuras en el exterior del estado central y la poca efectividad de su acción. Sobre la base de las pocas e imprecisas fuentes disponibles,¹¹⁰ se puede señalar que entre 2011 y 2014, Cataluña con 25 delegaciones u oficinas concentró la mitad de todas las sedes fuera de España del conjunto de CCAA y destinó más de 18,5 millones de euros (el 36 % del presupuesto de la política exterior del conjunto de las CCAA).

Con fines aclaratorios conviene distinguir entre las delegaciones entendidas como unidades de representación oficial y las oficinas sectoriales que mantienen, en cambio, un perfil más técnico/sectorial. De acuerdo con el artículo 194 del EAC, las delegaciones representan a la Generalitat en el exterior y tienen como objetivo la defensa de los intereses de Cataluña en el extranjero y la promoción de su proyección internacional. Para los asuntos europeos, por ejemplo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 192 del EAC, la Generalitat consideró oportuno establecer una delegación en Bruselas para la mejor defensa de sus intereses ante las instituciones de la UE.

Adscritas orgánicamente al departamento competente en el ámbito sectorial correspondiente, las oficinas sectoriales en el exterior, en cambio, tienen un ámbito de actuación casi siempre limitado y más técnico. Su principal tarea consiste en apoyar la proyección internacional de un departamento. Actualmente, la Generalitat cuenta con una extensa red de oficinas sectoriales en el exterior que contempla las oficinas de ACCIÓ para promover la internacionalización de las empresas catalanas (34), las

110. *El País* de 01.08.2016 consultado en septiembre de 2016 y disponible aquí: http://politica.elpais.com/politica/2016/08/01/actualidad/1470066880_944583.html

cuatro delegaciones del Instituto Ramon Llull para proyectar la lengua y la cultura catalanas en el exterior, los cuatro representantes de la ACCD para implementar los proyectos de cooperación al desarrollo, los diez centros de promoción turística en el exterior para atraer turistas extranjeros a Cataluña y las cinco oficinas del Instituto Catalán de las Empresas Culturales (ICEC) para promover la producción cultural catalana en el extranjero.

Vale la pena indicar que la Generalitat estableció su presencia en el centro neurálgico del proceso político europeo mucho antes de la entrada en vigor del EAC de 2006, en concreto, a principios de los años ochenta, con la creación del Patronat Català Pro Europa (Patronato Catalán Pro Europa) en 1982. Bajo la forma jurídica de un consorcio público, la institución fue creada con el objetivo de promover y coordinar las actividades de información sobre la UE velando por los intereses de Cataluña. A partir de la experiencia gestada en el seno del Patronato Catalán Pro Europa¹¹¹ y en virtud de la participación activa de la Generalitat en algunas relevantes asociaciones de regiones europeas durante los años noventa,¹¹² los primeros años del nuevo milenio abrieron una ventana de oportunidad para la creación de una delegación oficial ante la UE.

En un contexto político favorable (el PSC en el Gobierno de la Generalitat y el PSOE en el Gobierno del Estado) y la renovación del EAC como prioridad política en la agenda, en 2004 la Generalitat creó su oficina de representación en Bruselas¹¹³ y normalizó definitivamente la acción que, durante veinte años, el Govern había llevado a cabo mediante el Patronato. En estos primeros momentos, se consideró adecuado, además, hacer coincidir la titularidad de la delegación con el secretario general del Patronato.

111. Para una revisión de los primeros veinte años de vida del Patronato, véase García Segura, *ibid.* y Morata y Mateo, *ibid.*

112. La Generalitat participó activamente en la creación de las más relevantes asociaciones internacionales de entes territoriales dedicadas a la defensa de los intereses regionales en la toma de decisiones europeas, como, por ejemplo, en 1997, la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas (CALRE) y, en 2001, la Conferencia de Regiones Europeas con Poder Legislativo (REGLEG).

113. Decreto 314/2004, de 22 de junio.

5.2.3 *La Delegación de la Generalitat ante la UE: funciones y actividades*

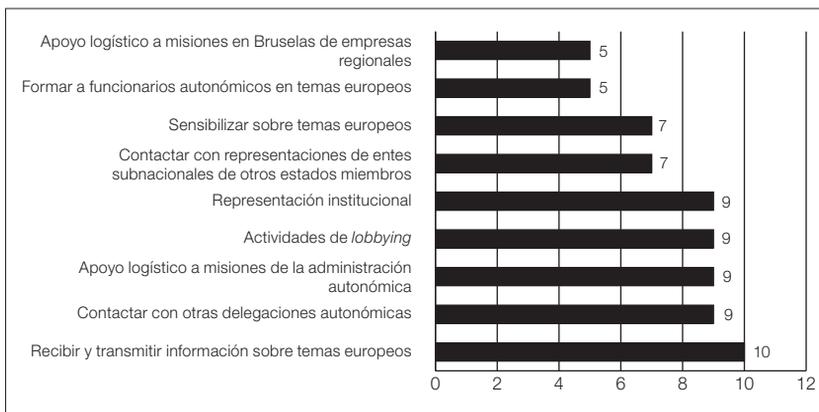
Después de más de una década desde su creación, la Delegación experimentó en 2014 una reorganización de sus principales funciones a raíz de la creación de la figura del Representante Permanente que, con rango de director general, asumió la dirección de la Delegación. Formalmente, el principal objetivo de la Delegación consiste en representar y defender los intereses generales de Cataluña ante las instituciones y órganos de la UE, así como promover la proyección internacional de Cataluña en el ámbito europeo. La Delegación actúa como órgano de enlace del Govern de la Generalitat con la UE, las delegaciones de otros territorios con sede en Bruselas, así como con la representación permanente (REPER) y con otros organismos del Estado ante la UE.

Ante una norma, acción o programa de la UE que pueda afectar, directa o indirectamente, los intereses de la Generalitat, la Delegación suele entrar en contacto con los departamentos afectados para llevar a cabo las acciones que se consideren adecuadas. A menudo se trata de recabar información difícil de encontrar y dispersa en las distintas fases del proceso prelegislativo de la UE. La Delegación asume también actividades coordinadoras en el caso de las oficinas sectoriales adscritas a los departamentos u organismos establecidos en Bruselas y facilita en colaboración con la DG de Relaciones Exteriores la participación del Govern en las asociaciones y redes de cooperación territorial transfronteriza e interregionales cuando estas se ubican en el marco de la UE. En definitiva, la Delegación constituye el contacto institucional de referencia para aquellos departamentos sectoriales que buscan estrechar relaciones con las instituciones y los órganos de la UE. Para estos objetivos, la Delegación vehicula la información, aclara dudas y apoya los departamentos al funcionar como una antena que recibe y trasmite de manera totalmente bidireccional: traslada *inputs* desde el territorio hacia la UE y viceversa envía *inputs* desde la UE hacia el territorio.

Formalmente, a pesar de que se trata de una de las experiencias más avanzadas en el panorama español, se trata de un órgano de dimensiones

reducidas en relación con la ambición, la dificultad y la complejidad de las funciones asignadas. Según las entrevistas realizadas, las personas que trabajan en la delegación no son más de quince (incluido el Representante Permanente), casi todos contratados laborales que se ocupan de temas y sectores diferentes. En comparación con lo que ocurría anteriormente, en la actualidad se detecta una cierta precarización laboral como consecuencia quizás de las políticas de control presupuestario puestas en marcha a raíz de la crisis económica. Aunque no dispongamos de información exacta sobre el presupuesto, sí que se puede constatar que es superior a la media de las demás delegaciones autonómicas y podría estimarse entre 1 y 3 millones de euros anuales.¹¹⁴

Figura 3. Evaluación de las principales funciones de la Delegación (Clasifique por orden de relevancia las actividades que su Delegación lleva a cabo: 0=ninguna relevancia; 10=máx. relevancia)



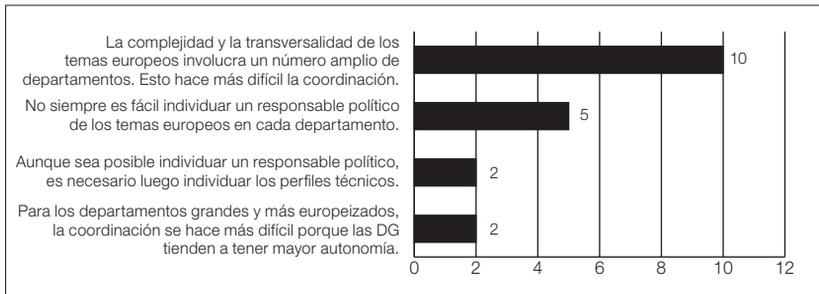
Fuente: el autor.

114. Véase también *La Vanguardia* de 30.03.2016, consultada el 20 de julio de 2016. Disponible aquí: <http://www.lavanguardia.com/politica/20160330/40763669071/alquiler-oficina-delegacion-govern-bruselas-cuesta-780000-euros.html>

Con el objetivo de contrastar las disposiciones contenidas en los decretos de estructura, la información obtenida durante el trabajo de campo y del cuestionario permite confirmar que la Delegación desarrolla cinco funciones fundamentales: la recepción y la trasmisión de la información relevante sobre los temas en la agenda política europea, el mantenimiento de las relaciones horizontales con las demás delegaciones autonómicas, las actividades de *lobbying*, la representación institucional formal de la Generalitat y el mantenimiento de los contactos bilaterales con los gobiernos de otras regiones europeas (figura 3). Con respecto a la coordinación con el resto de los departamentos sectoriales, es posible concluir dos tipos de consideraciones. Desde el territorio, los departamentos sectoriales de la administración catalana evalúan muy positivamente la capacidad coordinadora de la Delegación, y le asignan un 8,15 sobre 10. Se trata de una valoración superior a la obtenida por la SAEUE en relación con su propia capacidad de coordinación: aunque obtiene una buena nota, no llega al 7,3 sobre 10. La fluidez de los canales de coordinación parece ser confirmada desde la perspectiva de la Delegación, puesto que la red autonómica de los asuntos europeos se considera abierta en el sentido de que cualquier departamento puede mover libremente su petición a la Delegación.

Con relación a las principales problemáticas sobre la coordinación, el trabajo de campo evidencia que se derivan de la complejidad inherente de los procesos de toma de decisiones europeas, más que de deficiencias organizativas o carencias propias de los departamentos sectoriales (figura 4). En principio, no destacan dificultades serias en la relación con los departamentos, ya que cada uno de ellos tiene designado a un interlocutor político y a uno, o varios, perfiles técnicos con los que establecer los contactos. Este último aspecto es un evidente resultado del proceso de europeización de la administración pública catalana, puesto que hace unos años resultaba mucho más complejo y fragmentado encontrar en cada unidad departamental a personas responsables de los temas europeos (véase epígrafe 5.5).

Figura 4. Con relación a la coordinación de los asuntos europeos con los demás departamentos de la Generalitat, ¿podría indicarme cuáles son los puntos problemáticos más relevantes? (0= nada problemático; 10= muy problemático)



Fuente: el autor.

Finalmente, una consideración aparte merece el rol de la Delegación en el circuito de la participación interna indirecta formal, es decir, la participación en las formaciones abiertas del Consejo de Ministros de la UE. En la práctica, la designación de las personas de perfil técnico que participan en los grupos de trabajo del Consejo incumbe a los departamentos sectoriales. Puesto que el personal de la Delegación tiene, en su mayoría, un perfil técnico generalista, a veces es realmente difícil disponer del conocimiento técnico específico necesario para actuar adecuadamente en las reuniones informales de los grupos de trabajo. En este sentido, el modelo catalán se apoya sobre una clara separación funcional, lo que comporta que solo en contadas ocasiones el personal de la Delegación participe directamente en las reuniones de los grupos de trabajo. De hecho, la principal función de la Delegación consiste en dar apoyo y acompañar a los funcionarios desplazados en Bruselas y ayudarles a entender los aspectos más formales y protocolarios de la participación en las instituciones europeas.

Por lo que se refiere a las relaciones con las consejerías de la REPER, la valoración que muestran los resultados del cuestionario es globalmente positiva. No obstante, la evidencia empírica muestra que el grado de apertura hacia los temas autonómicos que muestran las consejerías sectoriales de la REPER es ciertamente variado. A partir de los acuerdos de la CARUE de 2004, la presencia de los dos consejeros autonómicos ha consolidado

las relaciones con la REPER y ha facilitado notablemente el acceso de los representantes autonómicos. Vale la pena recordar que la presencia de la Delegación es anterior a la creación de los consejeros autonómicos y que, por lo tanto, ciertos canales formales e informales de interlocución en Bruselas existían previamente. En definitiva, solo cuando se prevé o se produce alguna dificultad, sea en la preparación de visitas o en temas concretos, se recurre a los consejeros autonómicos de la REPER.

5.3 Los asuntos europeos en el organigrama autonómico (1984-2016): ¿europeización o política autonómica?

La tabla en el anexo 2 recoge el análisis formal de la organización de los asuntos europeos en la administración pública catalana para el periodo que va desde el 1984 hasta el 2016. Teniendo en cuenta que el objetivo principal del estudio es la evaluación del impacto del actual modelo de gestión sobre la participación del Govern de la Generalitat en la UE y no lo de explicar de dónde y por qué surge el modelo, el análisis longitudinal ofrece reflexiones interesantes.

De hecho, tomando la variable “tiempo” en serio según la mejor tradición de los institucionalistas históricos,¹¹⁵ el análisis de la secuencia de los cambios ocurridos permite formular hipótesis sobre los efectos combinados de diferentes variables. ¿Por qué, por ejemplo, los asuntos europeos pasan de ser encomendados a un servicio (un órgano inferior de la administración) en 2003 para luego, en 2006, subir en la escala jerárquica y encontrarse a las órdenes de una secretaria sectorial? ¿Qué acontecimientos pueden justificar ese cambio en solo tres años? ¿Por qué las relaciones con la UE parecen vivir una constante tensión cuando no una competencia con la más amplia área de la acción exterior?

A pesar de que el término de *path dependence* pueda resultar difícil, su utilidad estriba en evidenciar que los procesos dependientes de la trayectoria suelen estar influidos por decisiones tomadas en etapas iniciales, lo que no impide, sin embargo, que en el momento en que haya actores que

115 Pierson, *Increasing returns, path dependence, and the study of politics*, 251-267. Mahoney, *Path dependence in historical sociology*, 507-548.

se aventuren en un camino particular, no puedan revertir ese curso. Una repentina aceleración de las presiones de adaptación al proceso de integración europea o un reequilibrio entre las fuerzas políticas en Cataluña podrían, por ejemplo, justificar algunos de los cambios experimentados en la administración pública catalana. De aquí, la importancia de considerar el tiempo como factor clave para explicar la variación del peso de los asuntos europeos en el organigrama autonómico.

Al amparo de la separación funcional que asigna la gestión de los fondos estructurales a los departamentos económicos,¹¹⁶ el análisis longitudinal se ha centrado únicamente en las funciones de impulso y coordinación de los asuntos europeos. A partir de los decretos de estructura de los departamentos de la administración pública,¹¹⁷ se ha observado la ubicación de los asuntos europeos a partir de la adscripción orgánica de la unidad de impulso, su rango jerárquico y las demás áreas competenciales que recaen bajo la misma unidad. La evolución y los cambios ocurridos en el modelo de organización han sido contrastados y cruzados con los principales hitos de la agenda europea, por un lado, y con el escenario político español y catalán, por el otro. Con el mero objetivo de simplificar un análisis que cubre un periodo de más de tres décadas, se han identificado cuatro fases distintas:

1. 1984-1992. La fase incipiente de los primeros años de la adhesión.
2. 1993-2002. La vertebración de los asuntos europeos.
3. 2003-2010. Los gobiernos de coalición.
4. 2011-2016. El proceso de independencia.

116. Es el Departamento de Economía el que asume, mediante la DG de Asuntos Económicos, la coordinación de la política de cohesión en Cataluña. Aparte de regular los principales aspectos de la aplicación del fondo FEDER, la DG ofrece apoyo técnico a los departamentos sectoriales en los asuntos relacionados con el marco estratégico común y con las convocatorias correspondientes al crecimiento inteligente e integrador del marco financiero plurianual de la UE. Finalmente, la DG se coordina con la Delegación ante la UE para las actuaciones de seguimiento de la toma de decisiones de iniciativas legislativas, o de otro tipo, que afecten a los fondos europeos. Para un análisis a nivel estatal sobre la organización de la política de cohesión en las diferentes CCAA, véase J. Tuñón, *ibid.*

117. De acuerdo con lo que prevé el artículo 11.2 de la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad.

5.3.1 *Los primeros años de la adhesión (1984-1992)*

Cuando el 1 de enero de 1986 ingresó como estado miembro, España era una democracia aún en transición, y un país económicamente más pobre que sus socios europeos. A pesar de que el proceso de integración se encontraba en una fase bastante avanzada, las diferencias entre las legislaciones nacionales eran importantes. El Acta Única Europea, firmada en 1986, pretendía eliminar estas dificultades al sentar las bases de lo que tenía que ser el mercado interior: un espacio económico sin fronteras para la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales. La caída del muro de Berlín en 1989, y la perspectiva de la reunificación de la parte oriental del continente europeo, terminó finalmente con la perspectiva de un mundo bipolar e incrementó las presiones hacia una creciente internacionalización.

Política y administrativamente el proceso de integración europea se solapó en España con el restablecimiento de los principios democráticos. Estos implicaron el despliegue del Estado Autonomico tan débilmente dibujado en la Constitución de 1978 y la creación y vertebración de las incipientes administraciones públicas autonómicas. En Cataluña, esta primera fase coincidió con las tres primeras legislaturas del periodo democrático, caracterizadas por una fuerte estabilidad política. En las elecciones de 1984 y 1988, las fuerzas políticas encabezadas por Jordi Pujol obtuvieron un amplio apoyo popular que les garantizó la mayoría absoluta en el Parlamento de Cataluña¹¹⁸ en los dos mandatos.

Es la fase incipiente de preparación y adaptación de la administración pública catalana a la UE de entonces, en la que se establecieron las primeras bases del modelo de gestión de los asuntos europeos. A partir

118. En las elecciones del 29 de abril de 1984, la candidatura encabezada por Jordi Pujol de CiU obtiene una mayoría absoluta de 72 escaños frente a los 41 del PSC de Raimon Obiols. En la investidura, Jordi Pujol volvió a salir elegido como presidente de la Generalitat de Cataluña con 88 votos a favor y 47 en contra. Cuatro años más tarde, se repite el mismo escenario cuando, tras las elecciones del 29 de mayo de 1988, la candidatura encabezada por Jordi Pujol de CiU obtiene una mayoría absoluta de 69 escaños frente a los 42 del PSC de Raimon Obiols. Con 69 votos a favor (CIU), 57 en contra (PSC, IC y ERC) y 9 abstenciones, Jordi Pujol repite tercer mandato al frente de la Generalitat.

de este momento, entre otros temas, se fijaron dos de las principales características que todavía existen actualmente. Por un lado, se afirmó la relevancia estratégica y la politización de las relaciones entre la Generalitat y la UE en la medida en que los asuntos europeos se ubicaron en el Departamento de Presidencia, la unidad fundamental para la coordinación de la acción ejecutiva del gobierno. Por otro lado, los asuntos europeos se enmarcaron en la más amplia área de la acción exterior autonómica, que comprendía, asimismo, las relaciones bilaterales y multilaterales con terceros actores subestatales y/o estatales en las áreas geográficas de interés para Cataluña, la cooperación al desarrollo y el apoyo a la comunidad de catalanes en el extranjero.

A partir de 1984, aprovechando la reestructuración del Departamento de Presidencia, los temas europeos recayeron bajo la responsabilidad de la DG de Adecuación a las Comunidades Europeas que asumió las principales funciones de adaptación de la legislación autonómica a la normativa comunitaria. En estos primeros años, la actividad de la DG fue de naturaleza técnica y legal puesto que se encargó principalmente de seguir y anticipar el impacto normativo de las iniciativas europeas en las áreas de mercado interior, agricultura, política regional y algunos programas educativos y científicos. Más que una unidad de impulso, la DG actuó como una unidad de apoyo a los departamentos sectoriales y a los (pocos) funcionarios especialistas en aquel entonces en los temas comunitarios. Para estas actividades, existía ya una cierta coordinación informal con el Patronato Catalán Pro Europa que, creado en 1982, llevaba a cabo una importante labor de sensibilización e información desde la capital belga.

Un mayor nivel de coordinación se produjo en todo lo referente a la política de cohesión europea. Vale la pena recordar que en 1986 España presentaba un PIB per cápita promedio de 71,8 (EU 15=100), aspecto este último que le permitió acceder a los fondos estructurales de la política regional europea. Aunque Cataluña presentaba un contexto socioeconómico más favorable, con un PIB per cápita promedio de 88,8 (EU 15=100), todo el territorio era elegible para las ayudas comunitarias. Con el objetivo de fortalecer las capacidades administrativas necesarias para la captación y la

gestión de los fondos estructurales (reformados ya en 1989), la DG abarcó también la elaboración de estudios y proyectos que tenían que facilitar la participación de los órganos de la administración pública catalana en los planes, ayudas y fondos europeos existentes.

5.3.2 La vertebración del modelo (1993-2002)

En la década de los noventa, el proceso de integración avanzó con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht en 1993 y del Tratado de Ámsterdam en 1999. En 1993 culminó además la creación del mercado único mediante el establecimiento de las “cuatro libertades” de circulación (mercancías, servicios, personas y capitales). En un proceso de profundización de las áreas bajo la regulación europea, aumentó el grado de supranacionalización en los procesos de toma de decisiones. En un contexto aparentemente favorable a la movilización regional –eran los años de *la Europa de las Regiones*– se introdujeron medidas que fomentaron la intervención comunitaria en la lucha contra el desempleo, el respeto del medio ambiente y la protección de los consumidores. La UE se comprometió a establecer progresivamente un espacio de libertad, de seguridad y de justicia común. La comunicación se hizo más fácil a medida que se extendió el uso del teléfono móvil y de Internet.

En España, estos años coincidieron con el último gobierno socialista de Felipe González (V legislatura: 1993-1996) y con los dos gobiernos conservadores de José María Aznar (VI legislatura: 1996-2000; VII legislatura: 2000-2004). Con la firma de los segundos Pactos autonómicos en 1992 se volvió a abordar la cuestión territorial y se desbloqueó el proceso de la ampliación de competencias de las CCAA y se activó el despliegue de los primeros instrumentos de cooperación horizontal y vertical (conferencias sectoriales, programas y planes conjuntos, convenios, etc.). En los asuntos europeos, vale la pena recordar que la institucionalización de la CARUE es de 1997, año en el que se formalizó la participación de las CCAA en la posición negociadora del Estado español ante la UE.

Para Cataluña, el contexto político continuó presentando unos niveles altos de estabilidad. Si en la primera legislatura de este periodo (IV legislatura:

1992-1995), CiU alcanzó nuevamente la mayoría absoluta,¹¹⁹ en la V legislatura (1995-1999) y VI legislatura (1999-2003), en cambio, el escenario político entró en una cierta inestabilidad. Son los años del Pacto del Majestic –así como se conoce el acuerdo firmado en 1996 entre el PP y CiU por el que el partido de Jordi Pujol dio apoyo a la investidura de José María Aznar como presidente del Gobierno a cambio del apoyo del PP en Cataluña. En esta fase, CiU gobernó en minoría y, en octubre de 2001, a pesar de no contar con suficiente apoyo en el Parlamento, Pasqual Maragall –como jefe de la oposición– presentó una moción de censura. Pese a no prosperar, la moción de censura desgastó al Gobierno, que nombró a Artur Mas como Conseller en Cap,¹²⁰ en vista de una posible sucesión política de Jordi Pujol.

Los retos del escenario europeo e internacional incrementaron las presiones hacia el cambio, especialmente debido a que la europeización de las políticas públicas estatales y regionales empezó a desprender todos sus efectos sobre los territorios y sus ciudadanos. Estas presiones se materializaron en la necesidad de coordinar un número creciente de actividades en los ámbitos europeos, juntamente con la exigencia de evitar acciones descoordinadas en el seno del gobierno. Las posibilidades ofrecidas por el escenario interno (el acuerdo con el PP de Aznar) dieron un poco de impulso al debate de la representación autonómica en la configuración de la posición del Estado central ante la UE, y permitió, al mismo tiempo, la consolidación de las primeras experiencias de liderazgo por parte de la Generalitat de algunas asociaciones europeas de entes territoriales. Después de muchos años como vicepresidente, en 1992 Jordi Pujol alcanzó, por ejemplo, la presidencia de la Asociación de las Regiones de Europa (ARE). Y Cataluña estuvo entre los socios promotores de la red territorial

119. Tras las elecciones del 15 de marzo de 1992, la candidatura encabezada por Jordi Pujol de CiU obtiene una mayoría absoluta de 70 escaños frente a los 40 del PSC de Raimon Obiols, y Jordi Pujol volvió a salir elegido como presidente de la Generalitat de Cataluña. A cuatro años de distancia, con las elecciones del 17 de noviembre de 1995, la candidatura encabezada por Jordi Pujol de CiU obtiene esta vez una mayoría relativa de 60 escaños frente a los 34 del PSC-PSOE de Joaquim Nadal. El 14 de diciembre Jordi Pujol sale reelegido por quinta vez consecutiva como presidente de la Generalitat de Cataluña en segunda votación, al no contar con el apoyo de ningún otro partido.

120. Se recuperó la figura del Conseller en Cap que no se había utilizado desde la abolición de la Generalitat en 1714.

REG-LEG que agrupará pocos años más tarde los entes subestatales dotados de competencias legislativas en Europa.

Entre 1992 y 1997, la coordinación y el impulso de la proyección exterior de la Generalitat, incluidas las relaciones con la UE, se asignaron al Comisionado para las Actuaciones Exteriores, formalmente adscrito al Departamento de Presidencia. A partir de 1997, es decir, con la supresión del Comisionado, estas responsabilidades se trasladaron a la Secretaría General del Departamento de la Presidencia mediante la creación de la DG de Relaciones Exteriores. Esta Dirección General se organizó en dos áreas: el Área de Europa y el Área Extraeuropea y de Cooperación. A la primera, bajo la supervisión de un responsable sometido al régimen jurídico propio del personal eventual con nivel asimilado a subdirector general, se le asignaron las principales responsabilidades de la proyección exterior de la Generalitat en el ámbito europeo, la coordinación y el seguimiento de la participación de la Generalitat en los organismos europeos. Sin embargo, al cabo de unos dos años, la misma DG de Relaciones Exteriores cambiará de adscripción pasando del Departamento de Presidencia al Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales, y asumirá también la responsabilidad de las relaciones con los países de Latinoamérica.

Finalmente, en 2001, la creciente necesidad de impulsar la proyección exterior de Cataluña instó al Gobierno a crear la Secretaría de Relaciones Exteriores adscrita al Departamento de Presidencia. De esta manera, los asuntos exteriores se enmarcaron en una secretaría especializada en lugar de mantenerse en los ámbitos de la secretaría general (técnica) del Departamento de Presidencia. En este momento, las funciones de proyección exterior del Govern quedaron parcialmente fragmentadas entre tres unidades: Presidencia, el Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales y –en menor medida y por un tiempo limitado el Conseller en Cap. Básicamente, el Departamento de Presidencia recuperó las funciones relativas a la proyección, el impulso y la coordinación de la acción exterior de la Generalitat, incluidas las relaciones con la UE y la política de cooperación al desarrollo, sin perjuicio de las relaciones institucionales con los consulados, los centros y las comunidades catalanas en el exterior, que siguieron asignadas al Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales.

A partir de las bases sentadas durante la primera fase de la organización de los asuntos europeos, la década de los noventa sirvió a los gobiernos de la Generalitat para vertebrar y consolidar la estructura de las relaciones con la UE. A pesar de notar como algunas áreas de la acción exterior se fragmentaron temporalmente, el Departamento de Presidencia siguió ejerciendo la titularidad de la política exterior del Govern. Con respecto a la década anterior, la tendencia fue claramente hacia un fortalecimiento de la acción exterior autonómica y de las relaciones con la UE. La creación de una secretaría sectorial especializada confirma tal hipótesis, puesto que elevó el nivel político de su titular con respecto a los demás altos cargos del gobierno. No obstante cercanos al área de Presidencia, los asuntos europeos mantuvieron un papel de segundo plano pues su máximo responsable fue siempre un subdirector general, jerárquicamente subordinado tanto al director general como al secretario general de relaciones internacionales.

5.3.3 *Los gobiernos de coalición (2003-2010)*

Con la entrada en vigor del euro entre 1999 y 2002, la UE entró en la tercera fase de creación de la Unión económica y monetaria. Aunque la moneda única representa uno de los hitos más exitosos y emblemáticos del proceso de integración, la primera década del 2000 se presentó agitada y llena de desafíos. Así, mientras se seguía en la búsqueda de una identidad institucional propia, desde la UE centraron esfuerzos en presentarse como una unión de estados y ciudadanos con unos derechos fundamentales. Entre los temas más relevantes de la agenda europea de esta fase, destacaron la mejora del reparto de competencias entre la UE y los gobiernos nacionales y entre las instituciones europeas y la profundización de la integración hacia aquellas áreas que mantenían lógicas intergubernamentales (política exterior común y el espacio de libertad, seguridad y justicia). La preparación para la entrada de diez nuevos estados entre 2004 y 2007 ocupó gran parte de los primeros años de la década. En 2005, el rechazo al Tratado Constitucional en los referendos francés y holandés provocó una crisis institucional solo en parte superada en 2007 con la ratificación y entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Finalmente, en 2008 comenzó un periodo caracterizado por la crisis financiera y su rápida propagación mundial que sacudió de manera dramática las principales economías europeas.

En una España herida por los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid, la segunda mitad de la primera década del 2000 empezó con el cambio político liderado por el socialista José Luis Rodríguez Zapatero (VIII legislatura: 2004-2007; IX legislatura: 2008-2011) que consiguió hacerse con la presidencia de la nación, sin alcanzar la mayoría absoluta en ninguna de las dos elecciones de 2004 y 2008. La necesidad de encontrar apoyos (o abstenciones) en algunos partidos nacionalistas periféricos –unida al proceso de renovación de algunos estatutos autonómicos– abrió un periodo de mayor cooperación entre el Estado central y las CCAA. En los temas europeos, los dos acuerdos de la CARUE son del 2004 y constituyeron un importante punto de inflexión para el fortalecimiento de la representación autonómica en la toma de decisiones europeas.

En Cataluña, las elecciones de 2003 fueron testigo del cambio de gobierno tras veintitrés años de dominio de CiU y de seis mandatos consecutivos de Jordi Pujol. A raíz de los resultados de los comicios, se produjo un acuerdo entre el Partido de los Socialistas de Cataluña-Ciudadanos por el Cambio (PSC-CpC), Izquierda Republicana de Cataluña (ERC) e Iniciativa por Cataluña Verdes-Izquierda Unida y Alternativa (ICV-EUiA). Se trata del conocido Pacto del Tinell que dio lugar al primer gobierno tripartito presidido por el socialista Pasqual Maragall y formado por 16 consejeros (8 del PSC-CpC, 6 de ERC y 2 de ICV-EUiA). La coalición tuvo una vida muy agitada sometida a varias crisis de gobierno que minaron la coherencia y la efectividad de la acción gubernativa.¹²¹

Las fuerzas políticas al mando de la Generalitat en esos momentos se encontraron con un primer modelo asentado de organización de los asuntos europeos y de las relaciones internacionales. No obstante, entre 2003 y 2004 se sucedieron varios cambios relevantes que se mantuvieron hasta el segundo mandato tripartito. En 2003 se creó la Secretaría de Asuntos

121. En enero de 2004, la dimisión de Josep Lluís Carod Rovira, a raíz de su viaje a Perpiñán, provocó una crisis política con resonancia en todo el Estado español. En mayo de 2006, el presidente Pasqual Maragall, sin consultar con sus socios de gobierno, expulsó a los consejeros de ERC del gobierno, que pasaron así a la oposición.

Exteriores orgánicamente adscrita al Departamento del Conseller en Cap (bajo la dirección de Josep Lluís Carod-Rovira, ERC), que recibió varias de las competencias en los ámbitos de la proyección exterior de la Generalitat. En 2004, con la supresión del Departamento del Conseller en Cap, la recién creada Secretaría de Asuntos Exteriores que pasó a denominarse Secretaría de Cooperación Exterior se adscribió formalmente al Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas, si bien con una notable disminución de sus funciones, que quedaron reducidas a las áreas de cooperación al desarrollo y de apoyo a las entidades catalanas con presencia en el exterior.

Las principales funciones de coordinación de la acción exterior se quedaron, por lo tanto, en el Departamento de Presidencia (bajo la dirección de Joaquim Nadal, PSC) mediante una segunda secretaría sectorial, la Secretaría de Relaciones Internacionales. Esta secretaría se responsabilizó tanto de la coordinación e impulso de la proyección exterior del gobierno como de la política europea. De hecho, es a esta secretaría a la que se adscribió la Delegación de la Generalitat de Cataluña ante la UE en el momento de su creación en 2004. De todo ello, es interesante destacar que los asuntos europeos bajan en la escala jerárquica hasta el nivel de órgano inferior (servicio) de la administración pública autonómica. El Área de Europa, asimilada orgánicamente a un servicio, era la unidad que tenía atribuidas las funciones de impulso y coordinación de las relaciones con las instituciones internacionales de ámbito europeo y de seguimiento y participación en la política europea.

A finales de 2006, las nuevas elecciones al Parlamento de Cataluña y, sobre todo, la entrada en vigor del nuevo EAC, parecieron abrir nuevas perspectivas para una mayor movilización autonómica en la arena europea. En el plano político, las urnas permitieron la reedición de un segundo gobierno tripartito, el Gobierno de Entendimiento Nacional para el Progreso entre el Partido de los Socialistas de Cataluña (PSC), Izquierda Republicana de Cataluña (ERC) e Iniciativa por Cataluña Verdes-Izquierda Unida y Alternativa (ICV-EUiA). El nuevo presidente de la Generalitat fue el socialista José Montilla, que contó con 14 consejeros de los que 7 eran del PSC, 5 de ERC y 2 de ICV-EUiA.

Aunque en el Gobierno repetían los mismos socios, la reedición de la coalición de Gobierno tripartito trajo consigo cambios relevantes en relación con los asuntos europeos. La principal novedad consistió en la definitiva separación de estos últimos de la acción exterior autonómica según un criterio eminentemente político. Con el fin de impulsar y coordinar la acción de gobierno en la UE, así como clarificar la relación con la Delegación del gobierno ante la UE, el Govern creó una unidad políticamente fuerte en los asuntos europeos: la Secretaría para la UE como secretaría sectorial adscrita al Departamento de la Presidencia y con competencias específicas sobre el seguimiento, el impulso y la coordinación de las políticas y las actuaciones del Govern en el ámbito de la UE. El titular de la Secretaría para la UE era, por razón del cargo, delegado del Govern de la Generalitat ante la UE. Fue en este momento cuando los asuntos europeos alcanzaron el rango más alto al recaer bajo la responsabilidad directa de un secretario sectorial que ejercía asimismo como jefe de la Delegación.

Las responsabilidades sobre las relaciones internacionales y la política de cooperación al desarrollo recayeron en el entonces recién creado Departamento de la Vicepresidencia, primero en el marco de una secretaría sectorial –Secretaría de Asuntos Exteriores– y, a partir de 2008, en el marco de la figura del Comisionado de Asuntos Exteriores y Cooperación. Anticipando en varios años la creación de un consejero de Exteriores, la persona titular del Comisionado recibió la denominación de viceconsejero de Asuntos Exteriores y Cooperación y tuvo asignadas las competencias en materia de acción exterior relativas a la representación institucional en el exterior, a la participación en los organismos internacionales multilaterales y la cooperación al desarrollo.

En definitiva, durante las experiencias de los gobiernos tripartitos se consolidó un modelo organizativo que se alejó en parte de la experiencia anterior al apostar por una acentuada división funcional y política entre los asuntos europeos y la más amplia área de las relaciones internacionales. Orgánicamente esta división se expresó mediante la presencia de dos secretarías sectoriales del mismo rango, adscritas a dos departamentos bajo la dirección de partidos políticos distintos. Resulta difícil encontrar una respuesta definitiva sobre los determinantes de estos cambios. Si las

hipótesis sobre la europeización se confirman, al incrementar la relevancia y la amplitud de los temas regulados por la UE, sería de esperar un mayor peso político (y un rango jerárquico más alto) de la unidad responsable de las relaciones con la UE. Entre 2003 y 2006, por ejemplo, el área de los asuntos europeos pasó de un servicio (órgano inferior) a una secretaría sectorial dedicada exclusivamente a las relaciones con la UE y “en competencia” con una secretaría sectorial análoga a cargo de las relaciones internacionales. Sin embargo, tampoco una detenida observación de los acontecimientos del escenario político europeo de entonces permite identificar fácilmente elementos que puedan justificar que tal cambio se produjo a raíz de una mayor relevancia estratégica que las relaciones con la UE puedan haber tenido en 2006.

Aunque las hipótesis sobre europeización insistan en asignar un peso decisivo a las presiones del proceso de integración europea, el cambio institucional en Cataluña durante esta fase parece estar condicionado a los factores políticos de la propia arena autonómica. De hecho, el periodo de reajuste funcional y orgánico entre las diferentes áreas de la acción exterior (relaciones externas, relaciones con la UE, cooperación al desarrollo, apoyo a las comunidades en el extranjero) parece responder más a la necesidad de acomodar las áreas de influencia de los dos principales socios de gobierno (PSC y ERC) que a los determinantes del proceso de integración europea.

5.3.4 *El proceso de independencia (2011-2016)*

La segunda década del 2000 encontró a los gobiernos de los estados nacionales atareados en proporcionar respuestas a los impactos de la crisis sobre las condiciones de vida de los ciudadanos europeos. El proceso de integración perdió velocidad y las dificultades presupuestarias contribuyeron a relegar a un segundo plano los temas sociales e institucionales en favor de una revisión de los instrumentos de la gobernanza económica. El efecto neto fue un fortalecimiento de los principios de la regulación económica acompañado de un papel reforzado para los ejecutivos nacionales y la Comisión Europea en su rol de supervisor y fiscalizador de las finanzas nacionales y regionales.

España, uno de los países más golpeados por la recesión, tuvo que hacer frente a una dramática crisis de la deuda pública a la que se añadió un nivel de desempleo absolutamente alarmante. Políticamente, la recesión económica favoreció un cambio de gobierno como resultado de las elecciones de 2011 cuando el Partido Popular, liderado por Mariano Rajoy, ganó las elecciones con una mayoría absoluta que le permitió allanar las resistencias en las Cortes (X legislatura: 2011-2015). Los amplios números en el parlamento estatal dieron lugar a una política de pocos compromisos que primó la recuperación económica, la austeridad presupuestaria y dejó al margen la cuestión territorial.

En Cataluña, dadas por terminadas las experiencias pluripartidistas, las elecciones de 2010 provocaron un giro hacia una mayoría de derechas, lideradas por el partido de Artur Mas. Sin posibilidad de acuerdo con las izquierdas, CiU formó un gobierno en minoría con las abstenciones puntuales del PSC en el Parlamento. En un clima económico y político difícil, la ruptura del delicado equilibrio de gobierno ocurrió ante la negativa de Mariano Rajoy y del PP de renegociar un pacto fiscal para Cataluña. Con la población catalana desilusionada por el fallo del Tribunal Constitucional con respecto a la constitucionalidad del EAC en 2010, la *Diada* del 11 de septiembre de 2012,¹²² una manifestación que hasta entonces aglutinaba unos pocos centenares de miles de personas en toda Cataluña, consiguió reunir más de un millón y medio de personas que se manifestaron en contra de las posiciones del Estado español y a favor de la independencia. Empujado por los acontecimientos, pocos días después el líder de CiU, Artur Mas, convocó elecciones anticipadas que abrirían el proceso político hacia la independencia de Cataluña del resto de España, con el compromiso formal del gobierno resultante de realizar un referéndum de autodeterminación (consulta) para Cataluña.

Todo lo que ha ocurrido desde entonces hasta la fecha (consulta del 9 de noviembre, nuevas leyes de acción exterior, varios recursos al TC, declaraciones de “desconexión” del Parlamento) es crónica política reciente,

122. La manifestación *Catalunya, nou estat d'Europa* (Cataluña, nuevo estado de Europa) fue convocada por la Asamblea Nacional Catalana, una organización de ámbito catalán.

caracterizada por una agria confrontación entre las principales fuerzas políticas de gobierno en Cataluña y los partidos políticos estatales, claramente reacios a reformar el modelo territorial. Los cambios que en estos últimos años han tenido que ver con los asuntos europeos en el Govern de la Generalitat han sido ampliamente descritos en los apartados anteriores. Por lo relevante e incierto que pueda ser, el impacto del proceso soberanista sobre el futuro de las relaciones entre la Generalitat y la UE recae fuera del ámbito de la presente investigación.

Con respecto a la ubicación de los asuntos europeos, es relevante insistir que es en esta legislatura cuando las relaciones con la UE vuelven a formar parte de una de las áreas de la acción exterior autonómica, orgánicamente dependiente del Departamento de la Presidencia hasta el 2015, y actualmente en el marco de la Consejería de Asuntos y Relaciones Institucionales y Exteriores y Transparencia. En lugar de tener dos secretarías sectoriales de idéntico rango, el modelo actual presenta una única secretaría sectorial, la SAEUE, competente para los asuntos exteriores y para las relaciones con la UE. Para los asuntos europeos, como ya se ha explicado anteriormente, se crea la nueva figura del Representante Permanente con rango de director general al que se encomienda la defensa de los intereses generales de Cataluña ante la UE. A pesar de depender jerárquicamente del secretario general de Asuntos Exteriores, el Representante Permanente constituye un perfil de cierto relieve que dota de mayor peso político al responsable del impulso y la coordinación de los asuntos europeos ante los departamentos sectoriales.

Como conclusión de carácter general, el análisis longitudinal muestra cómo, desde el principio, los asuntos europeos compiten con la más amplia área de la acción exterior, lo que denota, además, una cierta tensión política entre ambos ámbitos en cuanto a su visibilidad. Dejando al margen el debate sobre la distinción terminológica entre acción exterior, las relaciones internacionales y los asuntos europeos, desde la perspectiva de la gestión pública no existen *a priori* criterios sobre la conveniencia de mantener juntas o separadas estas áreas. El enfoque de la gobernanza multinivel recuerda además que superado el modelo estado-céntrico, la

definición de las políticas públicas sobrepasa y deja obsoleta la clásica dicotomía “doméstico frente a internacional”.¹²³

Está claro que sería de gran utilidad poder determinar cuántos de los cambios ocurridos en estos últimos años se deben a las presiones de la integración europea y cuántos están, en cambio, ligados a lógicas de otra naturaleza. Resulta ingenuo pensar que el proceso de independencia y el actual clima político no hayan tenido un impacto sobre las áreas de los asuntos europeos y, sobre todo, de la acción exterior de la Generalitat. Tanto los diferentes cambios organizativos ocurridos en estos años como las indicaciones del Plan Estratégico aprobado en 2015 manifiestan una clara voluntad de querer mejorar e institucionalizar los mecanismos de impulso y coordinación de la acción exterior autonómica. Entre estas prioridades está también el fortalecimiento de la defensa de los intereses de Cataluña ante de la UE. Algunas voces críticas señalan que se trataría de un objetivo secundario, pues el verdadero y genuino impulso de estos cambios es la voluntad de extender e internacionalizar el proceso de independencia,¹²⁴ condición imprescindible para obtener consenso y apoyo internacional. Esto explicaría, por ejemplo, la creación en 2016 de la primera consejería autonómica dedicada explícitamente a los asuntos exteriores, el creciente número de delegaciones de la Generalitat en el exterior (en áreas geográficas que cuesta identificar como estratégicas) y el fortalecimiento de los instrumentos de la diplomacia pública como la creación del Consejo de Diplomacia Pública de Cataluña (DIPLOCAT).

123. Piattoni, *ibid.*

124. A finales de diciembre de 2013, el presidente de la Generalitat Artur Mas dirigió una carta al presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durão Barroso, y a los jefes de Gobierno de la UE, junto con un memorando dirigido a los responsables de Exteriores de 45 países de todo el mundo para buscar la internacionalización del proceso soberanista. En su misiva a los líderes europeos, Artur Mas expresaba su confianza en el apoyo que los destinatarios podían aportar a la consulta con la que «el pueblo catalán está plenamente comprometido», además de reafirmar la voluntad de los catalanes de permanecer en la UE y en la zona euro.

5.4 La coordinación interdepartamental

El análisis formal de los decretos de estructura de los departamentos sectoriales y el análisis cualitativo surgido de las entrevistas, permite formular una primera valoración de las funciones de impulso y de coordinación de los asuntos europeos en el Govern de la Generalitat. Volveremos más adelante (capítulo 6) sobre ambos aspectos cuando se analicen la posición y el rol de los actores mediante el método del análisis de redes.

En primer lugar, se confirma el rol clave de la SAEUE y con ella el papel de la Delegación de la Generalitat ante la UE en la centralización de los flujos de intercambio de órdenes, comunicaciones e informaciones necesarias para garantizar la coherencia de la política europea del Govern de la Generalitat. En segundo lugar, se observan ciertos cambios normativos que parecen concluir un proceso de racionalización y de reforma de las funciones de coordinación que empezó entre el año 2010 y 2011 y que configuró el actual diseño institucional de los asuntos europeos. Estos cambios se refieren a las novedades introducidas a partir de la Ley 16/2014, de 4 de diciembre, y sus decretos de aplicación: el Decreto 59/2015, de 28 de abril, y el más reciente Decreto 207/2015, de 22 de septiembre.¹²⁵

Se trata de un conjunto de novedades relevantes que han contribuido notablemente al despliegue de una política europea (y exterior) autonómica más coherente e integrada con las prioridades políticas del Govern. Si bien existían ya algunos órganos colegiados de coordinación, como, por ejemplo, la Comisión de Seguimiento de los Trabajos de la Conferencias Sectoriales referente a las Comunidades Autónomas y la Comisión Bilateral Estado/Generalitat, la evidencia empírica muestra que hasta la fecha la comunicación y la coordinación en los temas europeos se apoyaban

125. El Decreto 59/2015, de 28 de abril, desplegó los artículos 16 y 17 de la Ley 16/2014, de 4 de diciembre, y excluyó aquel otro despliegue de la Ley 16/2014 que afectaba a determinados preceptos de la misma Ley que habían sido impugnados por el Gobierno central ante el TC y que habían quedado suspendidos por invocación expresa del artículo 161.2 de la Constitución. Una vez levantada por el TC la suspensión de gran parte de aquellos artículos, el Decreto 207/2015 se propone completar este despliegue relativo al alcance y concreción de la competencia de coordinación de la acción exterior y de relaciones con la UE en una sola norma.

sobre prácticas informales, a partir de reuniones periódicas vinculadas a las contingencias del contexto comunitario.

Anteriormente a 2014, el modelo de coordinación se apoyaba sobre un intercambio relativamente fluido de contactos telefónicos y electrónicos en buena parte derivado de la iniciativa personal de los funcionarios y directivos públicos involucrados. En ausencia de un protocolo que regulara formalmente la coordinación, a efectos prácticos, era el servicio de coordinación interdepartamental de la SAEUE el que establecía reuniones periódicas con los departamentos sectoriales en función del ámbito que era necesario tratar. Así ocurrió, por ejemplo, en el caso de la consulta pública de la Comisión Europea sobre la Estrategia 2020, cuando desde la SAEUE se movilizó la mayoría de consejerías sectoriales para recoger sus aportaciones y elaborar un documento común de respuesta. Análogamente, con motivo de la cuarta Presidencia española de la UE, del primer semestre de 2010, desde la SAEUE se creó un Grupo de trabajo de coordinación de temas europeos para la Presidencia española y la Unión para el Mediterráneo, en el que participaron representantes de todas las consejerías sectoriales del gobierno autonómico.¹²⁶

Si bien hay que recordar que ya existía la obligación de que los departamentos sectoriales informaran a la SAEUE de sus actuaciones en el ámbito exterior y con la UE, lo cierto es que, aplicando la escala de coordinación de Metcalfe, hasta 2014 el nivel de coordinación alcanzado se situaba entre el grado 4 y 5 de la escala, caracterizado por el empeño de la administración pública en mostrar cierta coherencia mediante el despliegue de mecanismos informales destinados a evitar divergencias sectoriales. Cuando la relevancia y la urgencia de los temas que tratar lo requieren, este modelo de “coordinación negativa” se puede transformar en un modelo de coordinación positiva (nivel 5) en el que los departamentos estrechan más las relaciones para alcanzar la búsqueda de intereses comunes.

La Ley 16/2014 estableció formalmente (artículo 8) que sea la SAEUE la que dirija y coordine la actuación en los asuntos europeos (y exteriores) de los entes, organismos o entidades que dependen de la administra-

126 Bonet, *Asuntos europeos y Generalitat de Catalunya: ¿un vínculo operativo?*.

ción autonómica, con el fin de garantizar su adecuación y coherencia con los objetivos y prioridades fijados por el Plan Estratégico 2015-2018. Esta coordinación se ejerce tanto por medio de los órganos colegiados existentes, como por medio de reuniones y contactos periódicos con el objetivo de vehicular los intereses de los departamentos respecto a las iniciativas de la UE. Para coordinar la actuación de los departamentos en materia de acción exterior y de relaciones con la UE, el artículo 16 de la Ley 16/2014 creó la Comisión Interdepartamental de Acción Exterior y de Relaciones con la UE, como órgano colegiado adscrito al Departamento de la Presidencia. Asimismo, el artículo 17 de la Ley 16/2014 creó un órgano asesor y consultivo: el Consejo de Acción Exterior y de Relaciones con la UE.

Presidida por el consejero de la Presidencia, la Comisión Interdepartamental se reúne al menos una vez al año y cuenta con la participación de los secretarios sectoriales, los secretarios generales y las personas que ocupan la máxima responsabilidad ejecutiva de los organismos de la Generalitat con oficinas sectoriales en el exterior. Hay que señalar, además, que, para tratar ámbitos que requieran una atención específica, se prevé la posibilidad de establecer varias comisiones temáticas. Así, de acuerdo con el Decreto 59/2015, existe una Comisión con los entes locales y con otros entes de interés público que lleven a cabo actividades internacionales destacables. También existen grupos de trabajo a cuyas reuniones asisten directores generales o sus suplentes técnicos, a convocatoria de la presidencia en función de las cuestiones a tratar. Dos ejemplos de ello son el Grupo de trabajo de Asuntos de la UE para el seguimiento, el impulso y la coordinación de las actuaciones de los diferentes departamentos en los diferentes ámbitos relacionados con las políticas y acciones de la UE; y el Grupo de trabajo de Relaciones Internacionales, con las mismas responsabilidades sobre la acción exterior de los departamentos y organismos de la Generalitat. Vale la pena recordar que el perfil político de estos grupos de trabajo es menor y que las decisiones tomadas aquí deben pasar los filtros jerárquicos de los órganos directivos superiores (las secretarías sectoriales).

El Consejo de Acción Exterior y de Relaciones con la UE se configura, en cambio, como un órgano colegiado asesor, consultivo y de participación

externa en materia de acción exterior y de relaciones con la UE. Sus principales funciones consisten en hacer llegar al Govern las iniciativas y las propuestas que considere convenientes para la mejora de las actuaciones en este ámbito y participar en los trabajos de elaboración de los anteproyectos de normas y disposiciones generales en esta materia, incluidos el plan estratégico y los planes sectoriales anuales. El Consejo se reúne cada vez que lo convoca su presidente, como mínimo una vez al año, y está integrado por representantes de la administración de la Generalitat, por hasta 30 personas representantes de las organizaciones y entidades que actúan en el ámbito de la acción exterior de Cataluña y por dos personas de reconocido prestigio como miembros destacados de las comunidades catalanas del exterior.¹²⁷ En su primera reunión constitutiva, en julio de 2016, el nuevo órgano asesor dio luz verde al Plan Estratégico 2015-2018.

Dejando para el futuro las consideraciones sobre el funcionamiento real de estos dos nuevos órganos colegiados, es evidente que por lo menos en los aspectos formales a partir de 2014 la estrategia de coordinación de los asuntos europeos del Govern de la Generalitat sube varios escalones de la escala de Metcalfe, llegando a posicionarse entre el nivel 8 y el nivel 9. Los cambios introducidos fortalecen la estructura de la coordinación, cuya unidad central la SAEUE define, en colaboración con los departamentos y agentes interesados, las líneas de actuación en materia de acción exterior y relaciones con la UE. Considerando que la escala de Metcalfe constituye más una referencia teórica que una verdadera medición real del nivel de coordinación, su utilidad estriba en avisar de que, para alcanzar el escalón más alto, es condición necesaria haber cumplido las exigencias de los escalones inferiores.

Vista la complejidad y transversalidad de las políticas públicas europeas, surgen, por ejemplo, algunas dudas razonables sobre la capacidad de la

127. Otros órganos de coordinación de la acción exterior son el Consejo de las Comunidades Catalanas del Exterior, la Comisión Interdepartamental de Cooperación al Desarrollo, el Consejo de Cooperación al Desarrollo, la Comisión de Coordinación con los Entes Locales, el Comité Catalán de Ayuda Humanitaria de Emergencia y el Consejo Catalán de Fomento de la Paz.

SAEUE de poder vincular de la misma manera todos los departamentos sectoriales (en particular, las direcciones generales más dotadas de recursos y más activas en los temas europeos) alrededor de las líneas estratégicas definidas por el Govern. En particular, si creemos posible la definición por parte de la SAEUE de los parámetros de referencias que permiten a los departamentos identificar las posturas aceptables (nivel 7), es más probable que la resolución de las divergencias entre los departamentos (nivel 6) tenga que desplazarse a sedes jerárquicamente superiores, como la comisión de los secretarios generales o el mismo Consejo de Govern.

5.5 La coordinación intradepartamental

A pesar de haber tratado hasta el momento los departamentos sectoriales como unas unidades monolíticas y cohesionadas, estos son organizaciones más bien complejas con actores y subunidades dotadas de agendas propias. Solo por citar algunos ejemplos relevantes: los tres departamentos del Govern de la Generalitat con mayor número de empleados públicos (sobre el total de la Generalitat de 201.079)¹²⁸ son, respectivamente, Enseñanza con 76.335 empleados, Salud con 63.518 e Interior con 21.649. En presencia de estos números, coordinar las diferentes unidades a nivel intradepartamental es una actividad difícil. Lo es aún más para aquellos departamentos que se ven afectados por las políticas europeas cuya toma de decisiones se ha supranacionalizado y sobre las que tienen un alto nivel competencial (medioambiente, mercado único y competencia, transporte). Aquí las presiones de adaptación son, a menudo, elevadas y, consecuentemente, las demandas de coordinación se hacen más exigentes.

En general, cada uno de los departamentos sectoriales del Govern de la Generalitat tiene definido un modelo de coordinación cuyo objetivo consiste básicamente en fortalecer la coherencia de las políticas sectoriales en los ámbitos europeos. Entre los resultados destacados de las reformas de estos años, se confirma la designación formal del perfil coordinador de la acción exterior y de las relaciones con la UE. La intensidad y el alcance

128. Datos del Departamento de Gobernación, Administraciones Públicas y Vivienda. Actualización del personal estructural del sector público de 03/08/2016.

de la coordinación varían, en cambio, en función de las características específicas de cada unidad departamental y del sector en que operan.

Mediante la escala de coordinación de Metcalfe y el cuestionario se han podido ordenar los departamentos según la intensidad del modelo de coordinación desplegado. Desde el análisis, surgen tres grupos (tabla 8). Un departamento presenta una coordinación de “baja intensidad” cuando las unidades se informan recíprocamente de las respectivas acciones y se mantiene exclusivamente la obligación de informar al coordinador de los asuntos europeos. Cuando, en cambio, el departamento dispone de una unidad (cargo) central relativamente fuerte, la intensidad de la coordinación alcanza el nivel medio. En este caso, sin embargo, no existe una línea de prioridad estratégica previamente fijada y las unidades se esfuerzan (a veces informalmente) en integrar conjuntamente las intervenciones. Finalmente, la coordinación asume su máxima intensidad (alta) en presencia de un plan estratégico departamental o de una unidad (cargo) interna dotada de un claro poder de mandato para poder establecer *ex ante* las líneas de acción vinculantes para el resto de unidades departamentales.

Tabla 8. La intensidad de la coordinación en los departamentos sectoriales

Baja	Media	Alta
<i>Nivel de la coordinación Escala de Metcalfe Nivel 1 - 3</i>	<i>Nivel de la coordinación Escala de Metcalfe Nivel 4 - 6</i>	<i>Nivel de la coordinación Escala de Metcalfe Nivel 7 - 9</i>
Justicia (6,1)	Interior (5,6)	Territorio y Sostenibilidad (9,4)
Enseñanza (8,6)	Bienestar y Familia (7,2)	Agricultura (9,6)
Gobernación (6,6)	Cultura (7,4)	Economía y Conocimiento (8)
	Salud (7,8)	Empresa y Empleo (8)

El valor entre paréntesis se refiere al nivel de europeización (evaluación subjetiva) en cada departamento.

Fuente: el autor.

Confirmando una de las hipótesis del presente trabajo, los departamentos sectoriales que presentan niveles más altos de europeización son también aquellas unidades en las que el modelo de coordinación está más desarrollado (véase más adelante el epígrafe 5.6). Estos son Territorio, Agricultura, Empresa y Economía. Aunque determinar la dirección de la causalidad no sea tarea para nada simple, parece confirmarse una correlación entre el nivel de autonomía competencial, la supranacionalización de la toma de decisiones y sus impactos positivos sobre la demanda de coordinación. Al incrementar los valores de las dos primeras variables, también deberían aumentar las presiones de la coordinación.

Un segundo aspecto importante que merece ser destacado es que, a partir de las novedades normativas de 2015, se cumple la obligación legal que insta a los secretarios generales de cada departamento a designar como mínimo a una persona como responsable del seguimiento de la acción exterior y de relaciones con la UE e interlocutora válida con la SAEUE. Se trata del responsable formal de la coordinación de las actuaciones con dimensión exterior llevadas a cabo por las diferentes unidades de cada departamento y de las entidades u organismos públicos que dependen de él. El nuevo marco consolida una práctica que ya existía en casi todos los departamentos y que podría atestiguar un cierto proceso de europeización entendido como la adaptación de la estructura administrativa catalana a las presiones del proceso de integración. En este sentido, es posible atribuir un efecto positivo al despliegue de las prácticas de la participación indirecta formal previstas por el marco multilateral de la CARUE. Las exigencias de la participación en los grupos de trabajo del Consejo y en los comités de la Comisión explicarían parte de las transformaciones organizativas y justificarían la necesidad de mantener una cierta coordinación entre los actores que, dentro del departamento, trabajaban los asuntos europeos.

La tabla 9 describe el escenario de la coordinación a nivel de cada departamento sectorial.¹²⁹ Aparte de reafirmarse la relevancia política de la coordinación de los asuntos europeos, pues son los cargos políticos más próximo al consejero los que actúan en este ámbito, la realidad muestra una cierta variación que podría tener efectos distintos sobre la estructura de la coordinación. Formalmente, la coordinación intradepartamental recae en los ámbitos de las secretarías generales¹³⁰ de cada departamento en ocho casos de once. Solo en tres casos (Economía, Enseñanza y Salud), es el mismo consejero, mediante su gabinete político, quien asume la responsabilidad directa de los asuntos europeos.

Recordando las consideraciones presentadas con relación a la coordinación interdepartamental, la posición en la escala jerárquica es un buen indicador del poder relativo de la unidad o cargo responsable de la coordinación. Cuanto más alto es el rango del coordinador, más efectivo será su poder de mandato sobre los demás órganos de la administración. Cuando es la Secretaría General la que se encarga directamente de la coordinación intradepartamental, el cargo unipersonal responsable es casi siempre el jefe del Gabinete Técnico. Se trata en este caso de un perfil generalmente técnico con rango de subdirector general que garantiza una cierta continuidad de la acción coordinadora sin tener poder directo de mando sobre las demás unidades directivas.

129. Para un análisis descriptivo de la coordinación intradepartamental durante la VIII legislatura, véase el trabajo de M. Bonet *ibid.*

130. Sobre la figura del Secretario General vale la pena mencionar que recae en el grupo de los altos cargos de la administración autonómica y que se trata de un perfil de naturaleza política, aunque deba complementar la confianza política con presencia de conocimientos técnicos y administrativos considerables.

Tabla 9. La coordinación de los asuntos europeos en los departamentos sectoriales

Departamento	Adscripción orgánica	Órganos directivos	Rango	Personal dedicado a los asuntos UE
Territorio y Sostenibilidad	Secretaría General	Gabinete Técnico	Jefe del Gabinete Técnico, con rango SubDG	3 (+23)
Interior	Secretaría General	Gabinete Técnico	Jefe del Gabinete Técnico, con rango SubDG	3 (+7)
Bienestar y Familia	Secretaría General	Gabinete Técnico	Jefe del Gabinete Técnico, con rango SubDG	6 (+2)
Justicia	Secretaría General	Gabinete Técnico	Jefe del Gabinete Técnico, con rango SubDG	2 (+7)
Enseñanza	Gabinete Político		Funcionario (libre designación)	6 (+3)
Agricultura	Secretaría General	Gabinete Técnico	Funcionario en comisión de servicios	1 (+ 5)
Economía y Conocimiento	Gabinete Político		Eventual	24
Cultura	Secretaría General	Gabinete Técnico	Eventual	10 (+5)
Salud	Gabinete Político		Funcionario (libre designación)	3
Empresa y Empleo	Secretaría General	Área de Planificación y Transparencia	Funcionario (libre designación)	20
Gobernación	Secretaría General	Gabinete Técnico	Jefe del Gabinete Técnico, con rango SubDG	5

Fuente: el autor.

Cuando, en cambio, la responsabilidad de la coordinación intradepartamental reside en los gabinetes políticos del consejero, el escenario es más heterogéneo, pues el cargo unipersonal puede variar desde el nivel de director general hasta rangos inferiores.

Como ejemplo pueden señalarse tres casos ocurridos durante la X legislatura. En el Departamento de Agricultura, la coordinación se asignó a un funcionario en comisión de servicios mediante la publicación de un concurso-oposición interna. Una vez resuelta la convocatoria, el candidato escogido se desplazó a Bruselas desde donde desarrolló su actividad de coordinación en estrecho contacto con el personal de la Delegación. En Cultura, en cambio, la persona a cargo de la coordinación es un contratado laboral que depende directamente del secretario general, aunque orgánicamente enmarcado en la administración funcional autonómica. En este sentido, es lógico esperar que la destitución del secretario conlleve la del coordinador, vista la relación de confianza política entre el primero y el segundo. Finalmente, en el Departamento de Economía las funciones de coordinación de los temas europeos al margen de la política de cohesión fueron asignadas a un director general en estrecho contacto con el mismo Consejero. Aunque este último modelo no garantice la continuidad de la coordinación (por razón del relevo político de los altos cargos públicos), con respecto al caso de Agricultura y de Cultura, el rango de director general confiere al coordinador una capacidad de mando absolutamente relevante con respecto a los demás altos cargos del departamento de adscripción.

Finalmente, en términos de recursos humanos, resulta materialmente imposible llevar a cabo un análisis cuantitativo del personal de la función pública catalana que se ocupa de los temas europeos, en parte por la extensión de los departamentos y en parte por la falta material de datos sobre los puestos de trabajo. Con los resultados del cuestionario, se ha podido contabilizar el promedio de perfiles que, en los diferentes departamentos, se dedican a los asuntos europeos. Se trata de un número indicativo y extremadamente por defecto puesto que no tiene en cuenta ni la administración funcional autonómica (las empresas públicas, los consorcios, fundaciones e institutos públicos con proyección exterior) ni los

integrantes del personal técnico que, en los órganos inferiores, trabajan en el ámbito de proyectos y programas europeos.

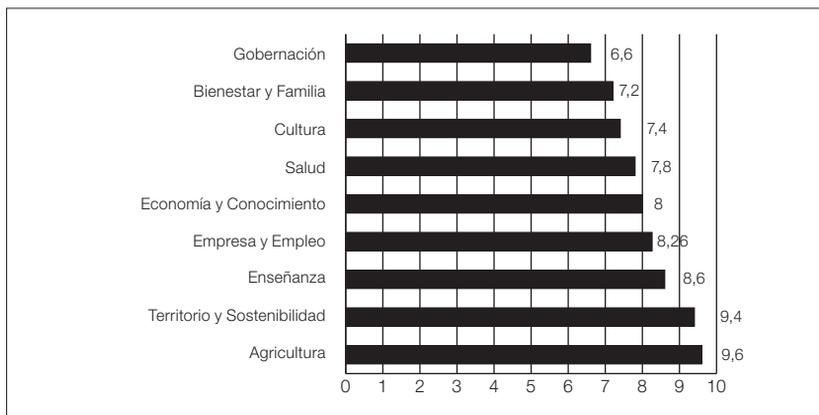
La última columna de la tabla 8 distingue cuando ha sido posible entre el personal a dedicación completa y a dedicación parcial (entre paréntesis) en el ámbito europeo. Aunque exista una comprensible variación entre los departamentos, es evidente que los asuntos europeos constituyen todavía un área relativamente pequeña en relación a los recursos humanos de estas unidades. En la mayoría de los casos, para el impulso y la coordinación de las relaciones con la UE, los departamentos disponen de personal muy reducido (entre 3 o 5 personas). La sensación es que, en presencia de una agenda europea de cierto calado, los recursos humanos a disposición de los departamentos no tienen la capacidad de cumplir con las complejas obligaciones que la coordinación requiere.

5.6 La europeización de los departamentos sectoriales

Si con el término de europeización de la administración pública suele indicarse, de manera general, los efectos del proceso de integración europeo sobre las estructuras organizativas del gobierno, medir este impacto lo es todo menos sencillo. Apoyándose sobre la percepción subjetiva de europeización, este estudio ha intentado medir el impacto de las políticas europeas sobre las actividades del departamento de adscripción. A partir de las respuestas de los funcionarios sectoriales, se ha podido ordenar las diferentes presiones de adaptación según la visión de los decisores públicos.

En primer lugar, es interesante observar que el promedio de europeización de los departamentos de la administración pública catalana es relativamente alto, y se sitúa en un valor de 7,7 sobre 10 (tabla 11). Este valor es el resultado de las diferentes percepciones con respecto a los efectos del proceso de integración europea sobre las diferentes áreas de las políticas públicas autonómicas. Como era de esperar (figura 5), los departamentos y los sectores cuya toma de decisiones involucra de manera decisiva las instituciones europeas, manifiestan un nivel más alto de europeización (Agricultura, Territorio, Empresa, Economía).

Figura 5. El grado de europeización (evaluación subjetiva) (0= Ningún Impacto; 10= Impacto Máximo)



Fuente: el autor.

Sin embargo, también departamentos como Justicia y Salud que, en principio, se ven afectados de forma menos directa por las decisiones europeas, presentan un grado de europeización superior al valor promedio. El Departamento de Enseñanza representa, en cambio, un caso especial, pues las entrevistas han coincidido con la representación autonómica en la configuración EPSCCO del Consejo. Esta coincidencia ha disparado la percepción del impacto de la UE en las respuestas de los entrevistados.

Con el objetivo de definir con más detalle el fenómeno de la europeización, el cuestionario proponía desglosar los posibles impactos de la integración europea sobre los departamentos en cinco temas específicos:

- la fase ascendente del proceso de toma de decisión europea;
- la fase descendente relativa a la aplicación del derecho europeo;
- las ayudas estructurales;
- la participación en las redes internacionales de entes territoriales;
- el intercambio de buenas prácticas.

Los resultados agregados muestran que la búsqueda de financiación (tanto en el marco de la política de cohesión como en el caso de la Estrategia 2020 o en otros programas), juntamente con la participación en las redes internacionales de entes territoriales –respectivamente, con una puntuación de 8,2 y de 8,1 sobre 10 representan los dos principales efectos percibidos de las políticas europeas (tabla 10).

Tabla 10. El impacto de las políticas europeas sobre los departamentos (evaluación subjetiva) (0= Ningún Impacto; 10= Impacto Máximo)

1=Territorio y Sostenibilidad, 2=Interior, 3=Bienestar y Familia, 4=Justicia, 5=Enseñanza, 6=Agricultura y Pesca, 7=Economía y Conocimiento, 8=Cultura, 9=Salud, 10=Empresa y Empleo, 11=Gobernación

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	
Seguimiento de las propuestas legislativas que se debaten en las instituciones europeas (fase ascendente)	10	2	8	6,5	10	10	8	8	7	9	7	7,8
Seguimiento de la aplicación/ implementación de la legislación comunitaria (fase descendente)	10	2	7	5	7	10	10	8	8	6,7	5	7,2
Participación las ayudas estructurales europeas (políticas de cohesión, fondos estructurales, H 2020, y otras financiaciones)	9	9	6	2	10	10	10	9	8	9,3	8	8,2
Participación en la redes internacionales de regiones	9	8	8	8,5	8	10	6	9	8	8	7	8,1
Conocimiento e intercambio de buenas prácticas y experiencias de los demás entes territoriales	9	7	7	8,5	8	8	6	3	8	8,3	6	7,2
Nivel de europeización	9,4	5,6	7,2	6,1	8,6	9,6	8	7,4	7,8	8,26	6,6	7,7

Fuente: el autor.

No sorprende que las ayudas estructurales representen un aspecto clave para todos los departamentos. El hallazgo es interpretable en virtud de las dificultades económicas y financieras derivadas por la crisis que han

obligado a muchos departamentos a encontrar formas alternativas de financiación, muchas de las cuales en el marco europeo. Una mirada superficial a estos primeros datos podría insinuar que al igual que hace un par de décadas la UE sigue representando para los administradores regionales solo una fuente adicional de financiación y un campo donde encontrar socios, clientes y patrones para los intereses territoriales.

Sin embargo, un análisis puntualizado de las respuestas denota algunas variaciones significativas que sugieren una interpretación distinta del concepto de europeización por departamento. La participación en la toma de decisiones europeas (tanto en su fase ascendente como en su fase descendente) es una prerrogativa básica para los departamentos de Territorio y Sostenibilidad, Agricultura, Economía, Cultura y Empresa y Empleo, mientras que parece no tener mucho impacto sobre Interior, Justicia y Gobernación. La defensa de los intereses autonómicos mediante la participación en las redes internacionales de entes territoriales constituye otro relevante impacto de la política europea para casi todos los departamentos. Sin embargo, no lo es tanto para la Consejería de Economía que, por su relevancia y tamaño, parece aplicar una estrategia más selectiva a la hora de adherirse a las redes internacionales.

El análisis confirma que, desde la perspectiva de los departamentos sectoriales, las políticas europeas presentan impactos diferenciales que contribuyen a modificar la percepción de las ventajas (y limitaciones) que tales políticas conllevan. Las consejerías de Interior y Justicia parecen representar un buen ejemplo de tal fenómeno. Ninguna de las dos recibe presiones directas por el proceso legislativo. Sin embargo, mientras que para el Departamento de Interior los principales efectos derivan de la posibilidad de participar en las ayudas europeas de financiación, esta opción no parece ser relevante para la Consejería de Justicia. Para este último departamento, en cambio, una de las principales manifestaciones de la europeización consiste en la participación en las redes europeas y en el intercambio de buenas prácticas. Es difícil no pensar que a diferentes visiones sobre el impacto de la UE (financiador frente a regulador, frente a facilitador de contactos) correspondan también diferentes modelos de coordinación y de movilización.

Finalmente, la tabla 11 investiga la fase ascendente del proceso de toma de decisiones al preguntar sobre las opciones de acceso que los departamentos sectoriales tienen en algunas de las principales fases del proceso legislativo europeo. El objetivo de la pregunta consiste en valorar cuáles de estas fases ocupan y emplean los principales recursos a disposición de los departamentos.

Tabla 11. El impacto del proceso legislativo sobre los departamentos (evaluación subjetiva) (0= Ningún Impacto; 10= Impacto Máximo)

1=Territorio y Sostenibilidad, 2=Interior, 3=Bienestar y Familia, 4=Justicia, 5=Enseñanza, 6=Agricultura y Pesca, 7=Economía y Conocimiento, 8=Cultura, 9=Salud, 10=Empresa y Empleo, 11=Gobernación

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	
Posicionamiento ante las iniciativas de reforma de los tratados de la UE	3	1	2	2	0	7	7	3	5	5,3	7	3,8
Seguimiento de la agenda europea y búsqueda en departamento de los actores interesados	4	7	7	8,5	0	7	5	4	7	4,6	4	5,3
Participación en la formulación inicial de las propuestas legislativas por parte de la Comisión Europea	2	1	4	5	0	7	6	2	6	4	4	3,7
Participación en la formación de la posición negociadora de España (posición común)	2	2	7	5	10	7	2	1	4	5	4	4,5
Apoyo en la implementación y transposición del derecho de la UE	3	1	6	9	10	7	8	2	7	4	7	5,8
	2,4	2,4	5,2	5,9	4,0	7,0	5,6	2,4	5,8	4,6	5,2	4,6

En general, sorprenden los valores promedio de las respuestas que son más bajos de lo que cabría esperar (4,6) y parecen indicar la escasa relevancia de la participación autonómica en el proceso legislativo europeo. Si por un lado no preocupa el escaso interés hacia las reformas de los

tratados, más preocupante resulta la poca participación en la formulación inicial de las propuestas legislativas por parte de la Comisión. Sobre este último aspecto, sería interesante profundizar si se trata de una dificultad de acceso a la institución europea o de otros factores. El seguimiento de la agenda legislativa europea y las obligaciones derivables de la transposición del derecho de la UE, con valores respectivamente de 5,28 y 5,82 sobre 10, representan las otras actividades que requieren los mayores esfuerzos.

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

6.1 Introducción al análisis de las redes

El análisis de las redes sociales¹³¹ (*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. Los actores que se enfrentan a menos restricciones tienen más oportunidades y están en posiciones estructurales favorables. Tener una posición favorable significa que un actor puede extraer mejores ofertas de los intercambios y que será un foco de atención por parte de aquellos actores en posiciones menos favorables. El tratamiento estadístico de los principales atributos de la red permite además analizar de manera rigurosa las relaciones entre los actores.

Sin ser exhaustivos, presentamos aquí algunas de las principales medidas utilizadas en la reconstrucción de la red de los asuntos europeos en el Govern de la Generalitat, es decir: la centralidad de los actores, su poder de intermediación y su capacidad de “hacer de puente” en la transmisión de los recursos de la red. Se trata de atributos fundamentales para poder evaluar los mecanismos reales de la coordinación. En la circulación de la información, por ejemplo, un número elevado de

131. 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. Para algunas referencias sobre medioambiente, políticas de cohesión y redes territoriales véase, respectivamente, Diani, *Green networks: A structural analysis of the Italian environmental movement*. Jordana, Mota y Noferini, *The role of social capital within policy networks: evidence from EU cohesion policy in Spain*, 642-664. Bouza García, *La participación autonómica y local en redes de cooperación europea*, 315-316.

vínculos se convierte, para un actor, en la existencia de formas alternativas de satisfacer sus propias exigencias informativas, y reducir así la dependencia de otros actores.

La medición de centralidad (en todas sus variaciones) cuenta el número de lazos que cada actor tiene con los otros participantes de la red. Los actores que tienen mayores vínculos con otros actores tienen posiciones ventajosas, puesto que tienen más opciones de intercambios. El hecho de tener más vínculos posibilita a los actores para intervenir en los intercambios entre otros, y poder además beneficiarse de posiciones de intermediación. Así que una muy simple, pero a menudo efectiva, medida de centralidad de un actor es su grado. El grado mide tanto el número de vínculos que un actor recibe (*in-degree*) como el número de vínculos que emite (*out-degree*). En una red de intercambio de información, si un actor recibe muchos vínculos se dice que es prominente (o de prestigio), o sea, que muchos otros actores buscan entablar vínculos con él. Los actores que tienen un alto grado de salida (*out-degree*) son, en cambio, actores que son capaces de intercambiar con muchos otros y se definen como actores influyentes. El indicador que usaremos en el análisis es el índice que mide la *eigenvector centrality*. Este índice no solo mide el número de vínculos recibidos por un actor, sino que pondera los vínculos recibidos de acuerdo con la importancia del actor que lo emite.

La intermediación (*betweenness centrality*) es otra medida relevante que cuantifica la frecuencia o el número de veces que un actor actúa como “puente” a lo largo del camino más breve entre otros dos actores. Los nodos (o actores) con una alta intermediación suelen jugar un rol crítico en la estructura de la red en cuanto pueden controlar y regular el flujo de información. Así, en un proceso de difusión, si la posición de intermediación de un actor se da entre dos grupos, este puede actuar como un *bróker*. Si, además, se encuentra en la frontera de un grupo, este actor puede controlar el flujo de información al actuar como un guardián.

Una tercera medida que caracteriza a un actor en una red es la cercanía. El poder puede ser ejercido por el trato e intercambio directo. Pero el

poder también proviene de actuar como un “punto de referencia” y por ser un centro de atención cuyos puntos de vista son escuchados por un gran número de actores. Los actores que son capaces de contactar con otros fácilmente o quienes son más accesibles por otros actores (longitudes de caminos más cortos), tienen posiciones favorables. Esta ventaja estructural puede ser traducida en poder. Desde esta lógica, la distribución de la cercanía puede interpretarse como la rapidez que tomará la propagación de la información (o de una instrucción) desde unos actores a los demás. La cercanía mide de alguna forma la accesibilidad de un actor en la red.

Finalmente, una cuarta y última medida útil es la densidad de una red. En este caso, en lugar de las características de los actores, el interés se dirige directamente a la estructura de la red. La densidad cuenta el número de lazos (vínculos) observados sobre el total de los lazos posibles de la red. De acuerdo a la densidad de la red estudiada, es posible derivar distintas expectativas. Una estructura densa, en la que los actores están mejor conectados, podrá transmitir información y recursos de manera más efectiva. Una red más esparcida, en cambio, no explota todo el potencial de las relaciones posibles entre los diferentes actores.

6.2 La frecuencia y la relevancia de las relaciones

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. Al ser 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.¹³² La tabla 12 presenta las dos preguntas utilizadas en el cuestionario.

132. Véase el anexo 1 para la lista completa de los actores de la red.

Tabla 12. Las preguntas para el análisis de red

1. La FRECUENCIA media de los contactos
¿Cuántas veces se comunica normalmente con el departamento seleccionado sobre temas europeos?
a) Raramente (menos de una vez al mes o por eventos puntuales)
b) No muy frecuentemente pero con regularidad (por lo menos una vez a la semana)
c) Con regularidad (cada semana)
d) Muy a menudo (desde más de 3 veces por semana hasta cada día)
2. La RELEVANCIA de los contactos
Con respecto a la gestión de los asuntos europeos, ¿Cuánto relevante es la relación con el departamento seleccionado?
a) No muy relevante (relación puntual en caso de proyectos/temas conjuntos)
b) Bastante relevante (se trata de un actor que conviene siempre consultar o desde el cual llegan <i>input</i> interesantes en temas europeos)
c) Relevante (se trata de un socio habitual para mi departamento en temas europeos)
d) Absolutamente relevante (se trata del actor clave para los temas europeos de mi departamento)

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 la 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.

La decisión de incluir DIPLOCAT en la red merece algunas consideraciones adicionales. Creado en 2013 con la reestructuración del Patronat

Catalunya Món, el Consell de Diplomàcia Pública de Catalunya (PCM-DIPLOCAT) (Patronato Cataluña Mundo, el Consejo de Diplomacia Pública de Catalunya) es un consorcio público-privado diseñado para fomentar el diálogo y construir relaciones de confianza entre los ciudadanos de Catalunya y el resto del mundo. Aunque controlado por el gobierno que preside el Pleno,¹³³ se trata de un organismo formalmente externo al ejecutivo cuyas principales actividades consisten en sensibilizar el mundo académico, la prensa internacional, los actores políticos internacionales y el público más en general sobre la cuestión catalana y los demás aspectos de interés sobre Catalunya. A pesar de que por sus funciones institucionales DIPLOCAT no desarrolle un papel relevante en las relaciones con la UE, durante las entrevistas varios actores departamentales han mencionado el consorcio en más de una ocasión. De aquí, la elección de incluir DIPLOCAT en la red.

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 (consorcios público-privados, 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.

133. El Pleno es el órgano de gobierno superior de DIPLOCAT y está integrado por: el presidente de la Generalitat, el titular de la SAEU, los máximos representantes de las entidades locales, escuelas de negocios, patronales, cámaras y asociaciones empresariales; el secretario de la Federación Catalana de Cajas de Ahorros; dos rectores, escogidos por el Consejo Interuniversitario de Catalunya, el director general competente en el ámbito de las relaciones exteriores de la Generalitat de Catalunya, un representante del departamento de la Generalitat competente en el ámbito de la internacionalización de la empresa catalana, el titular del Consejo Interuniversitario de Catalunya y el secretario general del PCM-DIPLOCAT.

Metodológicamente, el uso de ambas redes cumple con las finalidades de investigación, y permite 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 interdepartamental, 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 extragubernamentales 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.

Para las especificaciones técnicas y las tablas estadísticas véase el anexo 1. La tabla 13 muestra los principales valores estadísticos de resumen. Comentaremos los valores y los resultados en los párrafos sucesivos al describir también los grafos¹³⁴ obtenidos mediante el software NodeXL (<http://nodexl.codeplex.com/>).

6.3 La red central de los asuntos europeos

6.3.1 *La frecuencia de los contactos*

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. En términos formales, se trata de una red cohesionada con altos niveles de interacción entre los departamentos sectoriales (densidad de 63 %).

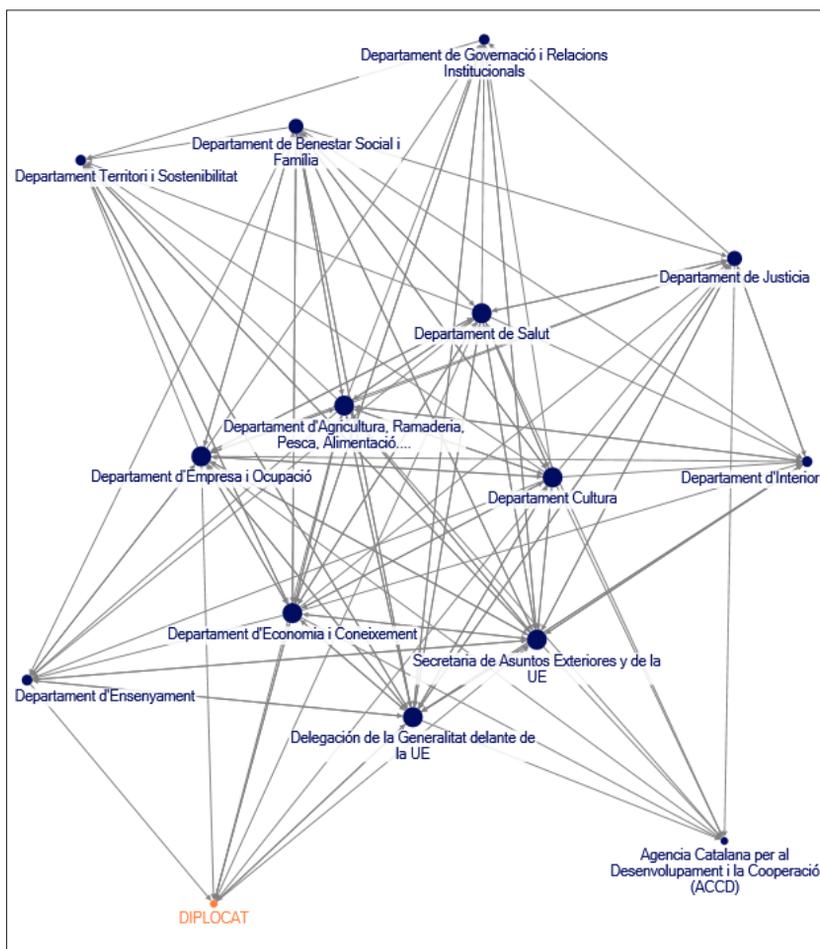
Como el grafo muestra visualmente (figura 6), el centro de la red es ocupado por tres unidades que tienen el mayor número de interacciones

134. Los grafos son representaciones geométricas de las relaciones entre los nodos de la red. Su inmediatez visual permite identificar y capturar las principales características estructurales de la red y las posiciones de los actores. Un agradecimiento especial a Camilo Cristancho del Departamento de Ciencias Políticas de la Universitat Autònoma de Barcelona para la ayuda en la elaboración de los datos.

(centralidad de grado), siendo las que reciben, en términos absolutos, el mayor número de contactos. Como era de esperar, estas son: la SAEUE, la Delegación y el Departamento de Economía. Muy próximos a estos tres actores en cuanto a frecuencia de los contactos, se sitúan cuatro departamentos: Empresa y Empleo, Agricultura y Pesca, Cultura y Salud. Pertenecen también a esta segunda franja los departamentos de Territorio y Sostenibilidad y de Bienestar y Familia que, aunque presentan un grado de centralidad ligeramente inferior, mantienen altos niveles de interacción. Quedan desplazados en la periferia de la red, los demás departamentos (Gobernación, Justicia, Interior y Enseñanza) que, aunque están conectados con el circuito de los asuntos europeos, tienen unos flujos de intercambio de intensidad menor.

El análisis de red parece confirmar que el espacio de los asuntos europeos en el Govern de la Generalitat está dominado por los temas de naturaleza económica. La mayor densidad de los contactos ocurre, de hecho, entre las unidades sectoriales que regulan las áreas de crecimiento económico e internacionalización, innovación y desarrollo, competitividad, transporte y empleo.

Figura 6. Frecuencia 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).

A pesar de su relevancia, tanto medioambiente y sostenibilidad como las políticas sociales presentan niveles de interacción menores que podrían

atribuirse a dos factores diferentes. En el primer caso, podría confirmarse un peso menor de estas áreas en la agenda europea del Govern básicamente dominada por los temas de naturaleza más económica. El rol de segundo plano de los departamentos responsables de las políticas sociales podría, en cambio, ser una consecuencia de la menor participación de estas últimas áreas en el circuito de los asuntos europeos.

La presencia de los departamentos de Salud y de Cultura entre los actores más conectados de la red requiere alguna observación adicional en cuanto se trata de áreas que no sufren directamente de las presiones de adaptación al proceso de integración y para las que, según las hipótesis clásicas sobre europeización, podríamos esperarnos posiciones más periféricas. La prominencia de ambos departamentos sorprende en virtud del escaso nivel de supranacionalización de la toma de decisiones en ambos sectores. Tanto para la sanidad como para la cultura, la toma de decisiones sigue siendo eminentemente interna. La centralidad de las dos unidades en la red podría en cambio ser un efecto de dos factores: el activismo de ambos departamentos en las redes internacionales europeas y la presencia de unos niveles relativamente altos de coordinación interna. Si bien con un grado de europeización menor, los departamentos de Cultura y de Salud presentan niveles de coordinación superior a la mayoría de los departamentos sectoriales (véase el epígrafe 5.5). Vale la pena mencionar que para el Departamento de Cultura, la coincidencia en 2015 de la presidencia rotatoria de los Cuatro Motores para Europa podría haber incidido positivamente sobre la posición del departamento en la red.

6.3.2 La relevancia de los contactos

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 7) muestra con más evidencia que el

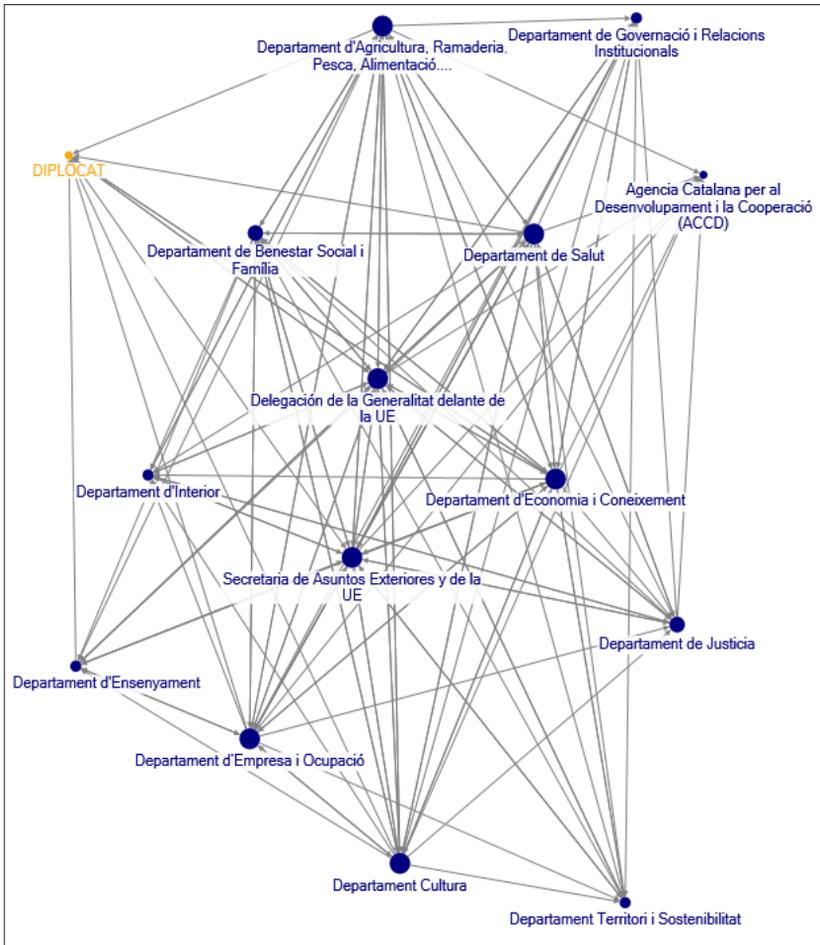
grafo anterior (figura 6) la centralidad de los tres actores mencionados anteriormente: SAEUE, la Delegación y el Departamento de Economía.

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 y Empleo; Agricultura y Pesca, Cultura; Salud y Bienestar 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 departamentos de Justicia, Territorio y Sostenibilidad e Interior. Quedarían aún más periféricos, finalmente, los restantes departamentos de Gobernación, Enseñanza, así como DIPLOCAT y la Agencia Catalana para el desarrollo.

De acuerdo con el reparto formal de las responsabilidades en la acción exterior autonómica, la posición periférica de DIPLOCAT en la red central de los asuntos europeos es un dato positivo que confirmaría un claro reparto de funciones. Acorde a este reparto, la dimensión externa de los asuntos europeos correspondería exclusivamente a la Delegación del Govern ante la UE, pues representa el (principal) punto de referencia para los demás departamentos sectoriales. Una mayor frecuencia de DIPLOCAT en la red central podría haber indicado, en cambio, la presencia de ciertos solapamientos y/o duplicidades en la coordinación de los asuntos europeos.

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).

Sin embargo, la centralidad de grado refleja una medida de relevancia derivada por la percepción agregada de otros actores (*in-degree*), pero no refleja la importancia de los actores en la red. Al tomar una medida recursiva de centralidad de los actores en la red es posible observar que existen siete actores centrales, que se identifican mutuamente como relevantes. Esto refleja una estructura similar a la red de frecuencia de las interacciones ya que los siete actores con valores similares de alta frecuencia de interacciones tienen igualmente valores de alta relevancia.

Con respecto a la capacidad de intermediación (*betweness centrality*) y la cercanía (*closeness centrality*), los siete actores anteriormente mencionados (Delegación, la SAEUE, Economía, Empresa y Empleo, Agricultura y Pesca, Cultura, Salud) están ubicados en posiciones privilegiadas dentro de la red. Los altos valores de intermediación permiten a estos departamentos jugar un rol crítico en la estructura de la red y poder actuar como “puente” en la transmisión de los recursos de un punto al otro de la red. Al mismo tiempo, estos siete actores interactúan con un gran número de actores y tienen posiciones favorables en cuanto al acceso a los recursos de la red.

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.

El rol influyente del Departamento de Economía es explicable tanto por la europeización de la política económica catalana como por el papel de dicho departamento en la gestión y coordinación de las ayudas estructurales en Cataluña. En primer lugar, el Departamento de Economía es el organismo intermedio del Programa Operativo del FEDER. En

segundo lugar, mediante la DG de Política y Promoción Económica, el departamento es el responsable del Comité de Dirección¹³⁵ de las RIS3CAT, la estrategia de investigación e innovación para la especialización inteligente de Cataluña que desarrolla las actuaciones de I + D + I para el periodo 2014-2020. La coordinación en ambos aspectos queda garantizada por la presencia de dos comisiones específicas: la Comisión de Coordinación de los Fondos Europeos del Marco Estratégico Común, que garantiza la coherencia entre los programas operativos de los fondos europeos y la RIS3CAT.¹³⁶ Y la Comisión Interdepartamental de Recursos Financieros de la UE, que trabaja para optimizar la forma de financiar las iniciativas del gobierno con fondos europeos y para identificar nuevos ámbitos de colaboración en el marco de las prioridades que fija la Comisión Europea. Pues bien, el despliegue de estos instrumentos de coordinación horizontal entre los departamentos contribuye a aumentar el peso y la posición del Departamento de Economía en toda la red de los asuntos europeos.

La red evidencia en todos los casos una posición favorable de otros departamentos, como Empresa y Empleo, Agricultura, Salud y Cultura. Los dos primeros juegan un papel relevante en virtud de su rol en el circuito de los fondos estructurales y en virtud de la participación de la Generalitat en las configuraciones abiertas del Consejo. Para Empresa y Empleo el impacto de las políticas europeas es más que evidente a partir del análisis de las áreas que recaen en el ámbito de actuación del departamento: comercio internacional, industria, pequeñas y medianas empresas (ACCIO), relaciones laborales y empleo (Servei Català d'Ocupació, SOC), turismo y energía. Al ser tan amplias las áreas de

135. El Comité de Dirección de la RIS3CAT, creado por acuerdo del Gobierno el 17 de diciembre de 2013, es el órgano delegado del Gobierno que elabora, impulsa y coordina la RIS3CAT.

136. Para el periodo 2014-2020, además, la Comisión Europea ha definido un enfoque integrado de todos los fondos de la política de cohesión, mediante un marco estratégico común y con una fijación clara de prioridades y de resultados que alcanzar. Es obligación de las regiones elaborar estrategias de investigación e innovación para la especialización que potencien las especializaciones económicas y de conocimiento que se ajusten mejor a su potencial de innovación, con base en los activos y las capacidades del territorio.

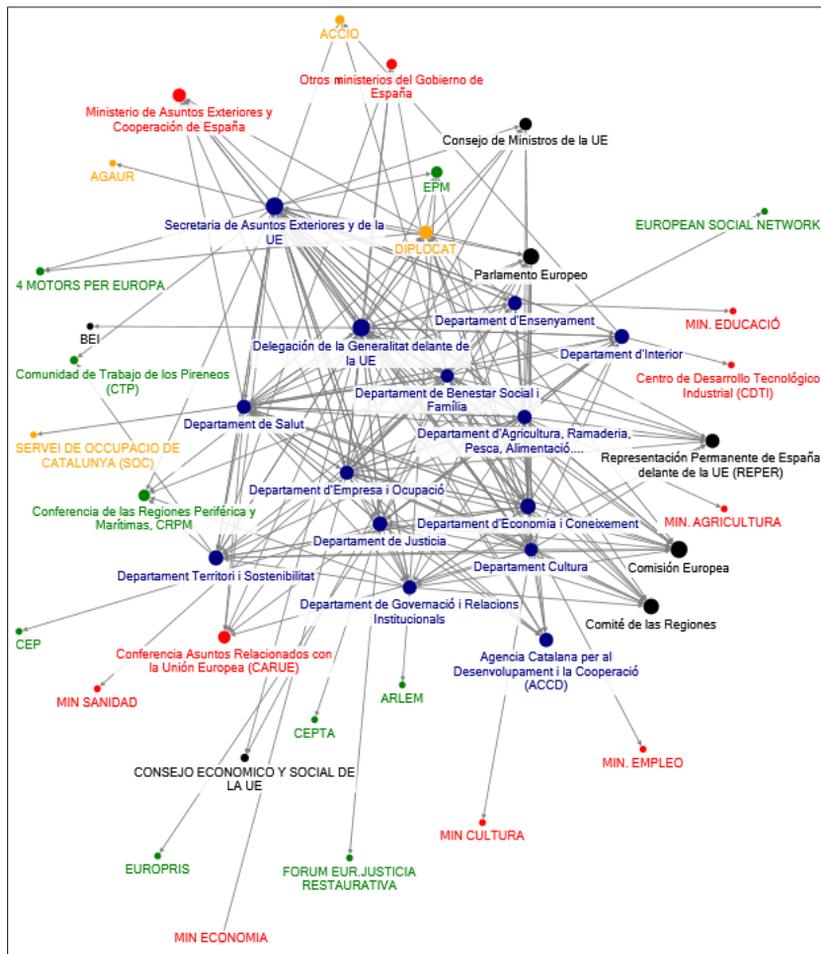
intervención, los temas europeos tocan casi todos los órganos del departamento. Señalamos aquí, por ejemplo, que el SOC es el organismo intermedio de las operaciones cofinanciadas por el Fondo Social Europeo en el Programa Operativo de Intervención Comunitaria de Cataluña para los años 2007-2013.

En el caso de Salud, en cambio, su posición de prestigio en la red se debe a la extensa actividad internacional de esta unidad unida a la presencia de la Oficina de Relaciones Internacionales y Cooperación. Adscrita al gabinete del consejero, esta oficina actúa como órgano de apoyo de las otras estructuras del departamento con presencia institucional en el ámbito europeo e internacional. Se trata de una unidad de servicio que abre puertas, facilita contactos, gestiona las misiones y asume la representación institucional cuando le es expresamente delegada. Dotada de un personal mínimo (un director, dos técnicos superiores, un auxiliar de administración), sus actividades se llevan a cabo en estrecho contacto con la SAEUE al participar activamente tanto en los grupos de trabajo del Consejo (EPSCO) como en la CARUE o en las reuniones con el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y la REPER del Estado central.

6.4 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 Consorcios 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 (figura 8) 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 más treinta (30) nuevos actores. A partir de una primera lista, el cuestionario ha permitido ampliar el número de los nodos e incluir aquellos actores que, según los entrevistados, ocupaban un papel relevante en la asuntos europeos. La densidad de la red es de 0,1 y al tratarse de información que proviene del solo lado de la administración pública catalana, la red es claramente asimétrica.

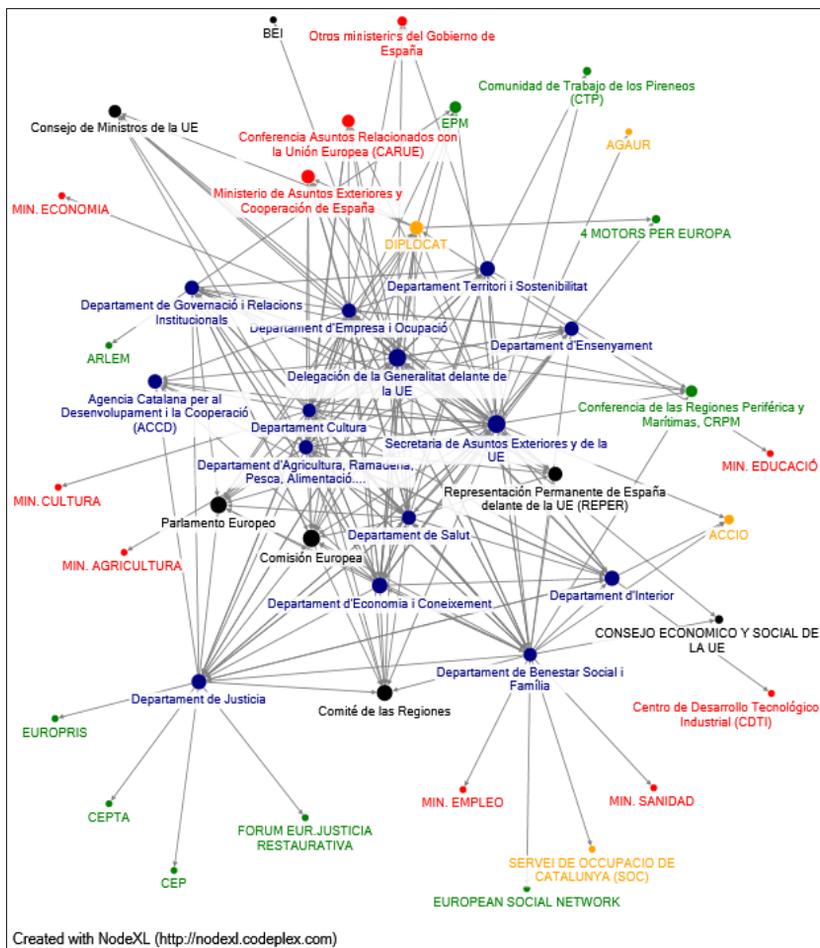
Los principales actores de la red son los departamentos sectoriales del Govern de la Generalitat, las principales instituciones u órganos de la UE (Comisión, Consejo, Parlamento y CDR), los ministerios sectoriales del Estado central (con particular presencia del MAEC y de la REPER), algunas asociaciones europeas de entes territoriales y algún consorcio público-privado y/o empresas públicas. También en la red ampliada, 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 secretario de Asuntos Exteriores 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 sustituido, tanto en términos de frecuencia como de relevancia de las interacciones, por tres nuevos actores: la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el CDR. 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.

Al extender 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)



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 y formal) en una seguramente de las más influyentes 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 CDR. 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 CDR en la red que contrasta con las principales visiones críticas sobre el escaso poder de influencia de esta institución.

Con relación a la influencia, los actores que tienen un alto grado de salida se encuentran en condiciones 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 y Empleo, Agricultura, Cultura, Bienestar Social y Familia, Salud y –a cierta distancia– Economía. Para Empresa y Empleo, las razones de tal influencia se deben a la relevancia de la arena europea e internacional para este departamento. Vale la penara 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 a 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 Euroregión Pirineos Mediterráneo (EPM), los Cuatro Motores para Europa,¹³⁷ la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP) y la Conferencia de las Regiones Periféricas 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 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 juzgar por la capacidad de esta asociación de atraer el interés de 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 e intentan 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

137. En enero 2015 Cataluña ejerció la presidencia de los Cuatro Motores para Europa con el compromiso de avanzar hacia un nuevo modelo económico, basado en la innovación, la inteligencia y en un modelo de producción más sostenible.

europas. 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.

7. Conclusiones

En virtud de la heterogeneidad del hecho regional en la UE, la movilización de los entes subestatales 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 sustancial el escenario de la participación regional, que queda al arbitrio de la voluntad política de los estados miembros. 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 autoafirmación 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, cuyos objetivos han sido, básicamente, anticipar y prevenir los costes de adaptación a las iniciativas europeas (*europeización preventiva*). 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 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 de que el primero actué de manera autónoma en el escenario europeo se disparan. Claramente, en los estados multinivel caracterizados por fuertes tensiones territoriales y en presencia de partidos nacionalistas periféricos 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 sustancial 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. Entre los aspectos positivos de la europeización, se suele señalar el efecto dinamizador sobre las dimensiones verticales y horizontales de las relaciones intergubernamentales y sobre la modernización de la administración pública estatal y autonómica. La participación de los representantes autonómicos en el Consejo y en la Comisión, vehiculada mediante la delegación estatal, ha dado lugar a unos patrones de cooperación hasta el momento desconocidos en el complicado entramado de las relaciones intergubernamentales españolas. En segundo lugar, la adaptación institucional a las políticas de la UE ha requerido, de hecho, unas reformas organizativas que han envuelto de manera ecuaníme el centro y la periferia en la creación de unidades y departamentos especializados en los asuntos europeos. Todo este proceso, en última instancia, ha revertido en unos efectos beneficiosos sobre la definición y la implementación de las políticas públicas regionales.

En favor de una visión más crítica, hay quienes sostienen, en cambio, que los efectos netos de la europeización han favorecido ciertas dinámicas recentralizadoras, aparte de haber exacerbado la actitud competitiva y la típica confrontación de algunas CCAA con el Estado central. Algunas de las configuraciones del Consejo que afectan directamente las competencias de las CCAA siguen aún cerradas. Y no hay que olvidar, además, que como consecuencia de la nueva gobernanza económica europea, la Ley 2/2012 del estado Español sobre la estabilidad de los

presupuestos ha impuesto un severo control por parte de la autoridad central sobre la autonomía presupuestaria de las CCAA. En definitiva, un contexto económico poco favorable unido a unas condiciones políticas internas poco inclinadas al diálogo podrían explicar el congelamiento del debate sobre la participación autonómica. El hecho de que, a partir de 2010, algunas CCAA hayan cedido a las peticiones del MAEC de incluir físicamente la sede de sus delegaciones en las oficinas de la REPER en Bruselas, atestigua en parte este fenómeno. Pues bien, en ausencia de una genuina reflexión sobre las formas de la movilización autonómica en la toma de decisiones europeas, muchas CCAA han seguido la senda de varios actores subestatales europeos, y han adoptado posiciones más reactivas y prudentes que, en lugar de incidir, han tenido como objetivo limitar los posibles impactos negativos de la legislación europea sobre los territorios.

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. La aprobación de la Ley 16/2014, de 4 de diciembre, de Acción Exterior y de Relaciones con la UE, la publicación del Plan Estratégico de Acción Exterior 2015-2018 y, en 2016, la creación de la Consejería de Asuntos Exteriores, departamento hasta el momento inédito en el Estado de las Autonomías son todos elementos que confirman la excepcionalidad del caso catalán. Con el proceso soberanista en marcha, el Gobierno catalán ha mantenido su compromiso y lealtad institucional con respecto a las obligaciones de la pertenencia a la UE, y ha asumido durante el primer semestre del año 2015 la representación autonómica dentro de la formación del Consejo EPSCO (Política Social y Empleo, Salud y Consumidores) y dentro de la Formación del Consejo EJCD (Educación, Juventud, Cultura y Deporte).

A partir de 2016, con el inicio de la XI legislatura, es el Departamento de Asuntos Sociales, Relaciones Institucionales y Exteriores y Transparencia el que asume la competencia en el ámbito de las relaciones exteriores y de la actuación del Govern ante las instituciones europeas. Formalmente, el órgano superior con rango de Secretaría General con competencias en

temas de asuntos internacionales y europeos sigue siendo la SAEUE –la Secretaría de Asuntos Exteriores y de la UE– que actúa como el principal órgano de impulso y coordinación de la acción exterior del Govern de la Generalitat. Al tratarse de una novedad absoluta, la creación de este nuevo departamento ha suscitado algunos temores. Entre los más destacados, se señala, por ejemplo, un posible desplazamiento de los asuntos europeos a un rol de segundo plano, visto que, a partir de ahora, la presencia de un consejero de Asuntos Exteriores amplía la distancia jerárquica entre el Representante Permanente y el presidente de la Generalitat.

Las relaciones con la UE recaen bajo la responsabilidad del Representante Permanente, titular también de la Delegación del Govern de la Generalitat ante la UE, que, con rango de director general, actúa como representante plenipotenciario del Govern ante la UE. La creación del Representante Permanente en 2014 responde a la voluntad del Govern de contar con un perfil político de alto rango para asumir la coordinación de la representación del Govern en las instituciones europeas, así como el liderazgo de la fijación de la posición de la Generalitat ante las iniciativas legislativas de la UE. Al mismo tiempo, el nuevo cargo contribuye a dotar a la misma Delegación de mayor capacidad de mando y más autoridad con respecto a los departamentos sectoriales. Con respecto a la representación en las instituciones europeas, y a diferencia de cuanto ocurre en otras CCAA, existe además un claro reparto de funciones entre la Delegación y los departamentos sectoriales según el cual solo puntualmente el personal de la Delegación participa directamente en las reuniones formales de los grupos de trabajo del Consejo y/o de los comités de la Comisión.

En perspectiva histórica, es posible afirmar que el modelo formal de organización de los asuntos europeos en el Govern de la Generalitat ha alcanzado después de tres décadas de ajustes su plena madurez, fruto de un proceso de adaptación que ha sido profundamente influido tanto por los acontecimientos de la agenda europea como por los determinantes de la política catalana. Las principales características del modelo catalán estriban en la proximidad de los asuntos europeos a las consejerías políticamente más relevantes, en la presencia de una constante tensión con la más amplia área de la acción exterior y en el relevante rol de los parti-

dos políticos en el diseño organizativo del organigrama autonómico. Con respecto, por ejemplo, al rango y a la ubicación de los asuntos europeos, queda aún por investigar en profundidad la cuestión de cuántos de los cambios ocurridos en estos últimos años se han debido a las presiones del proceso de integración europea. A pesar de que las hipótesis sobre la europeización insisten en asignar un peso decisivo a las presiones del proceso de integración, el cambio institucional en Cataluña parece estar fuertemente condicionado por los factores políticos de la arena autonómica. De hecho, en presencia de coaliciones de gobierno pluripartidistas, el reparto de carteras y de áreas de influencia (asuntos exteriores frente a asuntos europeos) parece haber seguido lógicas políticas más que criterios de efectividad o funcionales.

Al margen de las consideraciones sobre la génesis del modelo, la valoración cualitativa de la estructura de coordinación de los asuntos europeos es muy positiva, fruto de un diseño claro en el reparto de las funciones y de la individuación detallada, en cada departamento sectorial, de los perfiles con responsabilidad sobre los asuntos europeos. Las capacidades de coordinación de la Delegación y de la SEAUE son valoradas, respectivamente, con un 7,3 sobre 10 y un 8,15 sobre 10. Utilizando la escala de la coordinación de Metcalfe es posible además afirmar que, a raíz de los últimos cambios normativos, la coordinación formal pasa del nivel 4-5 al nivel 8-9. Esto significa la presencia de unas prioridades estratégicas claras para todos los departamentos en los temas europeos. Dada la ambición del objetivo y consideradas las dificultades de organizar una estructura tan grande como la administración pública catalana, existen todavía algunas reservas importantes sobre el futuro funcionamiento de la coordinación, en particular con respecto a la capacidad de “controlar” las actividades europeas de las carteras sectoriales con más recursos y más influyentes.

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. La red central está formada por todos los departamentos sectoriales del Govern de la Generalitat,

los cuales son actores altamente conectados entre sí y con relaciones recíprocas. El segundo subsistema comprende la red ampliada de los asuntos europeos con 43 actores que incluyen, además de los departamentos sectoriales, a los principales ministerios del Estado central, las instituciones de la UE, los organismos de la administración autonómica funcional con proyección europea (consorcios público-privados, empresas públicas, fundaciones) y las redes europeas de entes territoriales.

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. También en la red ampliada, 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 CDR. 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 y formal) en seguramente la más influyente de las instituciones de la UE.

Como último aspecto, el estudio parece confirmar para los departamentos sectoriales que existe una cierta correlación entre europeización, grado de coordinación y centralidad en la red. Ante un impacto diferencial de

las políticas europeas sobre los departamentos sectoriales, las unidades que se ven mayormente afectadas por las presiones de adaptación son aquellas que han puesto seguramente un mayor énfasis sobre la coordinación intradepartamental de los temas europeos. Es el caso, por ejemplo, de los departamentos de Agricultura, Territorio y Sostenibilidad, Economía y Conocimiento, Empresa y Empleo, que –según la escala de Metcalfe– presentan niveles de coordinación superior al promedio de los departamentos. La presencia de canales formales de coordinación parece ser un buen predictor de la centralidad de los departamentos en la red de los asuntos europeos. Al margen de los cuatro departamentos antes mencionados, los casos de las consejerías de Cultura y Salud confirmarían la hipótesis. Las posiciones de prestigio de ambos departamentos serían de hecho una consecuencia de la extensa actividad internacional y europea de estos departamentos que, al mismo tiempo, presentan un nivel de coordinación superior al resto de las unidades sectoriales.

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 las instituciones europeas.

Referencias bibliográficas

- AAVV. *Estatuto y UE*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònòmics, 2006.
- . *La participación de las regiones en Europa*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònòmics, 2003.
- Agranoff, Robert. "Federal Evolution in Spain". *International Political Science Review* 17, n.º 4 (1996): 385-401.
- . "Intergovernmental Relations and the Management of Asymmetry in Federal Spain". En: Robert Agranoff (ed.). *Accommodating diversity: asymmetry in federal states*. Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1999, 94-117.
- . "Autonomy, devolution and intergovernmental relations". *Regional & federal studies* 14, n.º 1 (2004): 26-65.
- Aja, Eliseo. *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza, 1999.
- Aja, Eliseo, y Carles Viver i Pi-Sunyer. "Valoración de 25 años de autonomía". *Revista española de derecho constitucional* 23, n.º 69 (2003): 69-113.
- Albertí Rovira, Enoch. "Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: las nuevas perspectivas del Tratado Constitucional y la participación interna". *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.
- Arbós Marin, Xavier, et al. *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico: La posición de los actores*. Institut d'Estudis Autònòmics, 2009.
- Azpitarte Sánchez, Miguel. "El Estado autonómico unitario y el informe del Consejo de Estado sobre la inserción del derecho europeo en el ordenamiento español". *Revista d'Estudis Autònòmics i Federals*, n.º 9 (2009): 129-164.
- Bache, Ian. *Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?*. Vol. 3. A&C Black, 1998.

- . “*Europeanization and Multilevel Governance. Cohesion Policy in the European Union and Britain*”. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers INC., 2008.
- Bache, Ian, y Matthew Flinders. *Multi-level governance*. Oxford University Press, 2004.
- Badiello, Lorenza. “La representación regional en Bruselas: evolución, funciones y perspectivas”. *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Tirant lo Blanch, 2004.
- Ballart, Xavier, y Carles Ramió. *Ciencia de la Administración*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2000.
- Beltran García, Susana. “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*, n.º 22 (2010).
- Bericat, Eduardo. *La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social: Significado y medida*. Ariel, 1998.
- Bonet, María. *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, 2010.
- Borgatti, Stephen P., et al. 2009. Network analysis in the social sciences. *Science* 323.591: 892-895.
- Börzel, Tanja A. “Towards convergence in Europe? Institutional adaptation to Europeanization in Germany and Spain”. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 37, n.º 4 (1999): 573-596.
- . *States and regions in the European Union: institutional adaptation in Germany and Spain*. Cambridge University Press, 2002.
- Bourne, Angela. “The impact of European integration on regional power”. *Journal of Common Market Studies*, n.º 4 (2003): 597-620.
- . “Europe, Constitutional Debate and the Spanish State of the Autonomies”. *Perspective on European Politics and Society* 9, n.º 3 (2008): 283-300.
- (ed.). *The EU and territorial politics within member states: conflict or co-operation?*. Brill, 2004.

- Bouza García, Luis. "La participación autonómica y local en redes de cooperación europea". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (2013).
- Bulmer, Simon, y Christian Lequesne. *The member states of the European Union*. Oxford University Press, 2013.
- Bulmer, Simon. "Theorizing Europeanization". *Europeanization*. UK: Palgrave Macmillan 2008, 46-58.
- Bustos Gisbert, Rafael. "Integración europea y Constitución española: ¿tancredismo, desnudez o invisibilidad?". En: Javier García Roca, y Enoch Albertí Rovira. *Treinta años de Constitución*. Tirant lo Blanch, 2010.
- Castellà Andreu, Josep M^a. "Las Comunidades Autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en la Unión Europea". *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, n.º 6 (2008): 37-91.
- Cienfuegos, Manuel. "La coordinación de los asuntos europeos en las administraciones autonómicas". *Revista de Estudios Políticos*, n.º 108 (2000): 103-142.
- Closa Montero, Carlos, y Paul Heywood. *Spain and the European Union*. Palgrave Macmillan, 2004.
- . *La europeización del sistema político español*. Ediciones Istmo, 2001.
- Colino, César. *La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española*. Fundación Alternativas, 2007.
- . "La problemática y los debates sobre la europeización y la acción exterior de las regiones y CCAA en la Unión Europea". En: Jorge Tuñón. *Escenarios presentes y futuros de las regiones en la Unión Europea. Reflexiones en el marco de la presidencia española de 2010*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces, 2011.
- Colino, César, Ignacio Molina, y Angustias Hombrado. "Responding to the New Europe and the Crisis: The Adaptation of Sub-national Governments' Strategies and its Effects on Inter-governmental Relations in Spain". *Regional & Federal Studies* 24, n.º 3 (2014): 281-299.

- Colino César, y Eloisa Del Pino. *National and European patterns of public administration and governance*. En: José M. Magone (ed.). *Routledge Handbook of European Politics*. London: Routledge, 2015.
- Colino César, y Eliseo Aja. "Multilevel structures, coordination and partisan politics in Spanish intergovernmental relations". *Comparative European Politics* 12, n.º 4 (2014): 444-467.
- Comisión Europea. *La gobernanza europea. Un libro blanco*. COM (2001) 428 final. Diario Oficial C 287 de 12.10.2001.
- Cordal Rodríguez, Constantino. *Regiones, Länder y Comunidades Autónomas en la UE*. Santiago de Compostela: Andavira, 2010.
- Cornago, Noe. "Diplomacy and paradiplomacy in the redefinition of international security: Dimensions of conflict and co-operation". *Regional & Federal Studies* 9, n.º 1 (1999): 40-57.
- . "On the normalization of sub-state diplomacy". *The Hague Journal of Diplomacy* 5, n.º 1-2 (2010): 11-36.
- Cowles, Maria Green, James A. Caporaso, y Thomas Risse-Kappen. *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*. Cornell University Press, 2001.
- Dehousse, Renaud, Ana Mar Fernandez Pasarín, y Javier Plaza. "How consensual is comitology?". *Journal of European Public Policy* 21, n.º 6 (2014): 842-859.
- De Castro Ruano, Jose Luis. *La emergente participación política de las regiones en el proceso de construcción europea*. País Vasco: Instituto Vasco de Administración Pública, 2014.
- Diani, Mario. *Green networks: A structural analysis of the Italian environmental movement*. Edinburgh University Press, 1995.
- Duchacek, Ivo. "Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations". *Federalism and international relations: the role of subnational units* 1, n.º 2 (1990).
- Dür, Andreas. "Interest groups in the European Union: how powerful are they?". *West European Politics* 31, n.º 6 (2008): 1212-1230.
- Elias, Anwen. "Introduction: Whatever happened to the Europe of the Regions? Revisiting the regional dimension of European politics". *Regional & Federal Studies* 18, n.º 5 (2008): 483-492.

- Elvira Ayuso, Lorena. "Las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea: la representación de Cataluña". *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, n.º 8 (2009): 85-118.
- Etherington, John. "Las comunidades autónomas y la UE desde una perspectiva teórica: ¿superando los enfoques existentes?". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* (2012): 75-91.
- Featherstone, Kevin, y Claudio Maria Radaelli. *The politics of Europeanization*. Oxford University Press, 2003.
- García Morales, María Jesús. "La colaboración a examen: Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico". *Revista Española de Derecho Constitucional* 29, n.º 86 (2009): 65-117.
- . "Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico: estado de la cuestión y problemas pendientes". En: *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.
- García Pérez, Rafael. "La proyección internacional de las Comunidades Autónomas en la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (LAESE): Autonomía territorial y unidad de acción de la política exterior". *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)*, n.º 27 (2014): 4-30.
- García Segura, Caterina. *L'activitat exterior de les regions: una dècada de projecció exterior de Catalunya*. Fundació Bofill, 1995.
- . "L'accio exterior catalana envers l'Europa comunitària". En: Francesc Morata y Caterina Garcia Segura (eds.). *20 Anys de Catalunya a la UE*. Barcelona: Patronat Català Pro Europa, 2006.
- González Pascual, María. *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*. IV Premio Josep Maria Vilaseca i Marcet. Barcelona: IEA, 2013.
- Granell Trías, Francesc, Víctor Pau Serradell, y Miquel-Àngel Sánchez Ferris (dirs.). *Catalunya dins la Unió Europea: política, economia i societat*. Edicions 62, 2002.
- Graziano, Paolo, y Maarten Vink (eds.). *Europeanization: new research agendas*. Springer, 2006.
- Grau Creus, Mireia. "Spain: incomplete federalism". *Federalism and institutional performance*. London: Routledge/ECPR (2000).

- Greenwood, Justin. *Interest representation in the European Union*. Palgrave Macmillan, 2011.
- Heywood, Paul. *Spanish regionalism: a case study*. Centre for the Study of European Governance. University of Nottingham, 2000.
- . *Politics and policy in democratic Spain: no longer different?*. Routledge, 2013.
- Hepburn, Eve. "Introduction: Re-conceptualizing sub-state mobilization". *Regional and Federal Studies* 19, n.º 4-5 (2009): 477-499.
- Hix Simon, y Bjorn Hoyland. *The Political System of the European Union*. 3rd ed. Palgrave, 2011.
- Hooghe, Liesbet. "Sub-national mobilization in the European Union". *West European Politics* 18, n.º 3 (1995):175–198.
- . *Cohesion policy and European integration: building multi-level governance*. Oxford University Press on Demand, 1996.
- Hooghe, Liesbet, y Michael Keating. "The politics of European Union regional policy". *Journal of European Public Policy* 1, n.º 3 (1994): 367-393.
- Hooghe, Liesbet, y Gary Marks. "'Europe with the regions': channels of regional representation in the European Union". *Publius: The Journal of Federalism* 26, n.º 1 (1996): 73-92.
- . *Multi-level governance and European integration*. Rowman & Littlefield, 2001.
- . "Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance". *American political science review* 97, n.º 02 (2003): 233-243.
- Hombrado, Angustia, y César Colino. "El Estado autonómico: superando la resaca estatutaria y capeando la crisis". *España en crisis. Balance de la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero*. Valencia: Tirant Humanidades, 2012, 191-218.
- Huici Sancho, Laura. "Las regiones con competencias legislativas en el comité de las regiones: los encuentros y desencuentros continúan". *Derecho internacional y comunitario ante los retos de nuestro tiempo: homenaje a la profesora Victoria Abellán Honrubia*. Marcial Pons, 2009.

- Jachtenfuchs, Markus. "The governance approach to European integration". *JCMS: Journal of Common Market Studies* 39, n.º 2 (2001): 245-264.
- Jeffery, Charlie. *Sub-national authorities and European integration. Moving beyond the nation-state*. Birmingham: Univ. Birmingham Press, 1997.
- . "Sub-national mobilization and European integration: Does it make any difference?". *JCMS: Journal of Common Market Studies* 38, n.º 1 (2000): 1-23.
- . "A regional rescue of the nation-state: changing regional perspectives on Europe". 2007.
- Jordana, Jacint, Fabiola Mota, y Andrea Noferini. "The EU 'partnership' principle in practice: evidence from the cohesion policy in Spain". *International Review of Administrative Sciences* 78, n.º 4 (2012): 642-664.
- Kassim, Hussein, Guy Peters, y Vincent Wright. *The national co-ordination of EU policy: The domestic level*. Vol. 1. Oxford University Press, 2000.
- Keating, Michael. *State and regional nationalism: Territorial politics and the European state*. Harvester Wheatsheaf, 1988.
- . *The new regionalism in Western Europe. Territorial restructuring and political change*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1998.
- . "European Integration and the Nationalities Question". *Politics&Society*, n.º 32, 2004.
- . "The Minority Nations of Spain and European Integration. A new framework for autonomy?". *Spanish Cultural Studies*, n.º 1 (2000): 29-42.
- Keating, Michael, y Liesbet Hooghe. "*Bypassing the nation-state?*". *European Union: Power and policy-making*. London, 2006.
- Keating, Michael, y Francisco Aldecoa (eds.). *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments*. Frank Cass, 1999.
- Ladrech, Robert. "Europeanization of domestic politics and institutions: The case of France". *JCMS: Journal of Common Market Studies* 32, n.º 1 (1994): 69-88.

- . *Europeanization and national politics*. Palgrave Macmillan, 2010.
- Le Galès, Patrick, y Christian Lequesne. *Regions in Europe*. Psychology Press, 1998.
- Leonardi, Robert. *The Regions and the European Community: the regional response to the single market in the underdeveloped areas*. Routledge, 1993.
- Lijphart, Arend. "Comparative politics and the comparative method". *American political science review* 65, n.º 03 (1971): 682-693.
- Lowi, Theodore J. "Four systems of policy, politics, and choice". *Public administration review* 32, n.º 4 (1972): 298-310.
- Mac Cormick, Neil. "The European constitutional convention and the stateless nations". *International Relations* 18, n.º 3 (2004): 331-344.
- Mahoney, James. "Path dependence in historical sociology". *Theory and society* 29, n.º 4 (2000): 507-548.
- Maiz, Ramon, Francisco Caamaño, y Miguel Azpitarte. "The hidden counterpoint of Spanish federalism: Recentralization and resymmetrization in Spain (1978-2008)". *Regional and Federal Studies* 20, n.º 1 (2010): 63-82.
- Maiz, Ramon, y Antón Losada. "La desfederalització a l'Estat de les autonomies espanyol: els processos de recentralització i de resimetrització." *Descentralització, asimetries i processos de recentralització i de resimetrització*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2009.
- Majone, Giandomenico. *Regulating Europe*. London: Routledge, 1996.
- . "From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance". *Journal of Public Policy*, n.º 17 (1997): 139-167.
- Marks, Gary. "An actor-centred approach to multi-level governance". *Regional & Federal Studies* 6, n.º 2 (1996): 20-38.
- Marks, Gary, y Liesbet Hooghe. "Contrasting visions of multi-level governance". *Oxford University Press*. 2004.
- Martín y Pérez de Nanclares, José. "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* 9, n.º 22 (2005): 759-805.

- . “Comunidades Autónomas y Unión Europea tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Sobre los riesgos de una reforma del Estado Autonómico sin reforma de la Constitución”. *Civitas. Revista Española de Derecho Europeo*, n.º 33 (2010): 45-90.
- Maragall, Pasqual (ed.). *Europa próxima: Europa, regiones y ciudades*. Barcelona: Edicions de la Universitat de Barcelona, 1999, 223-248.
- Metcalfe, Les. “International Policy Co-ordination and Public Management Reform”. *International Review of Administrative Sciences* 60. London, Thousand Oaks y New Delhi: Sage (1994), 271-290.
- Metcalfe, Les, y Sue Richards. *Improving public management*. Vol. 1. Sage, 1990.
- Milio, Simona. *From policy to implementation in the European Union: the challenge of a multi-level governance system*. Vol. 13. IB Tauris, 2010.
- Molina Álvarez de Cienfuegos, Ignacio. “La adaptación a la UE del Poder Ejecutivo español”. En: *La europeización del sistema político español*. Madrid: Istmo, 2001, 162-196.
- Morata, Francesc. *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004.
- . “Europeanization and the Spanish Territorial State”. En: Roger Scully y Richard Wyn Jones (eds.). *Europe, Regions and European Regionalism*. Palgrave Macmillan, 2010.
- Morata, Francesc, y Gema Mateo (eds.). *España en Europa, Europa en España (1986-2006)*. 2007, 373-398.
- Morata, Francesc, y Lucia Popartan. “Spain”. En: Michael J. Baun y Dan Marek. *EU cohesion policy after enlargement*. Palgrave Macmillan, 2008.
- Moravcsik, Andrew. “Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation”. *Center for European Studies*. Harvard University. Working Paper, 1994.
- . “The European Constitutional Compromise and the neofunctionalist legacy”. *Journal of European Public Policy* 12, n.º 2 (2005): 349-86.
- Nagel, Klaus-Jürgen. “The ‘Europe of the Regions’ and the Identity Politics of Nations without States”. *Scottish Affairs*, n.º 36, 2001.

- . “8 Dilemmas of stateless nations in the European Union”. *Democracy, nationalism and multiculturalism*, 2005.
- Nagel, Klaus-Jürgen, y Ferran Requejo (eds.). *Descentralització, asimetries i processos de resimetrització a Europa: Bèlgica, Regne Unit, Itàlia i Espanya*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònòmics, 2009.
- Nagel, Klaus-Jürgen, y Stephan Rixen. *Catalonia in Spain and Europe*. Nomos, 2015.
- Noferini, Andrea. “The participation of subnational governments in the Council of the EU: Some evidence from Spain”. *Regional & Federal Studies* 22, n.º 4 (2012): 361-385.
- Noferini, Andrea, y Fabiola Mota. “Evidence from Structural Funds implementation in two Spanish Regions”. En: Simona Milio. *From Policy to Implementation in the European Union: The Challenge of a Multi-Level Governance System*. Londres: I.B.Tauris & Co Ltd., 2010.
- Nouvelas Rodrigo, Mirna. “Las oficinas regionales españolas en Bruselas: ¿la clave para una participación efectiva en la UE?”. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* (2012): 113-131.
- Olesti Rayo, Andreu. “El Tratado de Lisboa y su incidencia en las Comunidades Autónomas”. En: AAVV. *Informe Comunidades Autónomas*. Barcelona: IDP, 2009, 68-88.
- Oliveras González, Xavier, A. Durà, y Markus Perkmann. “Las regiones transfronterizas: balance de la regionalización de la cooperación transfronteriza en Europa (1958-2007)”. *Documents d'anàlisi geogràfica* 56, n.º 1 (2010): 21-40.
- Olmeda Gómez, José Antonio, Salvador Parrado Díez, y César Colino. *Las administraciones públicas en España*. Tirant lo Blanch, 2012.
- Pasquier, R. “La fin de ‘l'Europe des régions’?”. *Politique européenne*, n.º 4 (2016): 150-159.
- Pelkonen, Antti, Tuula Teräväinen, y Suvi-Tuuli Waltari. “Assessing policy coordination capacity: higher education, science, and technology policies in Finland”. *Science and Public Policy* 35, n.º 4 (2008): 241-252.
- Pérez Tremps, Pablo, Eduard Roig Molés, y Miguel Angel Cabellos Espíez. *La participación Europea y la acción exterior de la Comunidades Autónomas*. Marcial Pons, 1998.

- Piattoni, Simona. *The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical and Normative Challenges*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- Pierson, Paul. "Increasing returns, path dependence, and the study of politics". *American political science review* 94, n.º 02 (2000): 251-267.
- Pons Rafols, Xavier. "La acción exterior de la Generalitat, los recientes desarrollos legislativos estatales y la nueva ley catalana de acción exterior y de relaciones con la UE". En: *Acción Exterior y Comunidades Autónomas*. Colección Institut d'Estudis Autònoms, 93. Barcelona, 2015.
- Pons Rafols, Xavier, y Eduard Sagarra Trías. *La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña*. Edicions Universitat Barcelona, 2006.
- Powell, G. Bingham. "Party systems and political system performance: Voting participation, government stability and mass violence in contemporary democracies". *American Political Science Review* 75, n.º 04 (1981): 861-879.
- Pujol i Soley, Jordi. *Sobre Europa (i altres coses)*. Barcelona: Edicions El fil d'Ariadna, 2004.
- Radaelli, Claudio M. "The Europeanization of public policy". *The politics of Europeanization*. 2003, 27-56.
- Ragone, Sabrina. "La coordinación gubernamental de las políticas europeas. Un análisis de derecho comparado sobre los miembros fundadores". *Estudios de Deusto* 3, n.º 2 (2008): 213.
- Requejo, Ferran, y Klaus-Jürgen Nagel. *Descentralització, asimetries i processos de resimetrització a Europa: Bèlgica, Regne Unit, Itàlia i Espanya*. Institut d'Estudis Autònoms, 2009.
- Requejo F., y Caminal Miquel (eds.). *Federalisme i plurinacionalitat. Teoria i anàlisi de casos*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2009.
- Ridao Martín, Joan. "La acción exterior de las Comunidades Autónomas a revisión: el regreso a una concepción expansiva de las relaciones internacionales del Estado". *Revista general de derecho constitucional* 20 (2015).
- Roig Molés, Eduard. *Las Comunidades Autónomas y la posición española en asuntos europeos*. Tirant lo Blanch, 2002.

- Roller, Eric. "Conflict and cooperation in EU policy-making: The case of Catalonia". *Perspectives on European Politics and Society* 5, n.º 1 (2004): 81-102.
- Royo Salgado, Argimiro. *La exigencia de participación regional en la Unión Europea: de la regionalización estatal a la regionalización comunitaria*. Centro de Estudios Constitucionales, 1996.
- . "La progresiva regionalización de la Unión Europea." *Revista de Estudios Políticos*, n.º 104 (1999): 181-211.
- Sanchez Cano, Javier. "Entre lo interno y lo europeo: la acción exterior de las regiones en la Unión Europea". *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, n.º 21 (2015): 128-158.
- Scharpf, Fritz W. "Legitimacy in the multilevel European polity". *European Political Science Review* 1, n.º 02 (2009): 173-204.
- Schmitter, Philippe. "Neo-neofunctionalism. In European integration theory" En: A. Wiener y T. Diez (eds.). *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2004, 45-74.
- Schobben, Rob JP, y Ron A. Boschma. "Governance in the European Union: some concluding remarks". *Regional & Federal Studies* 10, n.º 2 (2000): 126-140.
- Soldatos, Panayotis. "An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors". *Federalism and international relations: The role of subnational units* (1990): 34-53.
- Soldatos, Panayotis, y Hans J. Michelmann. "Subnational units' paradiplomacy in the context of European integration". *Journal of European Integration* 18, n.º 2-3 (1992): 129-134.
- Scott, John. *Social Network Analysis. A Handbook*. London: Sage, 2000.
- Tatham, Michaël. "Regional Voices in the European Union: Subnational Influence in Multi Level Politics". *International Studies Quarterly* 59, n.º 2 (2015): 387-400.
- . "Same game but more players? Sub-national lobbying in an enlarged Union". *Regional and Federal Studies* 24, n.º 3 (2014): 341-361.
- . "Paradiplomats Against the State Explaining Conflict in State and Substate Interest Representation in Brussels". *Comparative Political Studies* 46, n.º 1 (2013): 63-94.

- . “Devolution and EU policy-shaping: Bridging the gap between Multi-Level Governance and Liberal Intergovernmentalism”. *European Political Science Review* 3, n.º 1 (2011): 53-81.
- . “Going solo: Direct regional representation in the European Union”. *Regional and Federal Studies* 18, n.º 5 (2008): 493-515.
- Tuñón, Jorge. “Escenarios presentes y futuros de las Regiones en la Unión Europea/Current and Future Developments of the Regions within the European Union”. Sevilla: Fundación del Centro de Estudios Andaluces 314 (2011).
- Viver Pi-Sunyer, Carles. “Les competències de la Generalitat a l'Estatut de 2006: objectius, tècniques emprades, criteris d'interpretació i comparació amb altres estatuts reformats”. En: VV. AA. *La distribució de competències en el nou Estatut*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2007.
- . “El impacto de la crisis económica global en el sistema de descentralización política en España”. *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, n.º 13 (2011): 146-185.
- Wallace, Helena. “Differentiated Integration”. En: D. Dinan (ed.). *Encyclopedia of the European Union*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1998, 137-40.
- Warleigh, Alex. *Understanding European Union Institutions*. Routledge, 2002.
- Zapico Goñi, E. “La adaptación de la administración española a la UE: un proceso de evolución y aprendizaje permanente”. *Gestión y Administración de Políticas Públicas*, n.º 4 (1995): 47-65.

Anexo 1. Metodología y estadísticas del análisis formal de la red

1. Los actores de la red de los asuntos europeos en el Govern de la Generalitat

Departamentos del Gobierno de la Generalitat de Cataluña durante la X Legislatura

- 1 Secretaria d'Afers Exteriors i de la UE (Secretaría de Asuntos Exteriores y de la UE)
- 2 Delegación de la Generalitat ante la UE
- 3 Departament de Governació i Relacions Institucionals (Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales)
- 4 Departament d'Economia i Coneixement (Departamento de Economía y Conocimiento)
- 5 Departament d'Ensenyament (Departamento de Enseñanza)
- 6 Departament de Salut (Departamento de Salud)
- 7 Departament d'Interior (Departamento de Interior)
- 8 Departament Territori i Sostenibilitat (Departamento de Territorio y Sostenibilidad)
- 9 Departament Cultura (Departamento de Cultura)
- 10 Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació (Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación)
- 11 Departament de Benestar Social i Família (Departamento de Bienestar Social y Familia)

- 12 Departament d'Empresa i Ocupació (Departamento de Empresa y Empleo)
- 13 Departament de Justícia (Departamento de Justicia)
- 14 Agència Catalana per al Desenvolupament i la Cooperació (ACCD) (Agencia Catalana para el Desarrollo y la Cooperación)

Consortios público-privados y/o empresas públicas

- 15 DIPLOCAT
- 16 Servei d'Occupació de Catalunya (SOC) (Servicio Catalán de Empleo)
- 17 ACCIO 10
- 18 AGAUR (Agencia de Gestión de Ayudas Universitarias y de Investigación)

Asociaciones europeas de entes territoriales

- 19 Conferencia de las Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM)
- 20 Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP)
- 21 European Social Network
- 22 CEP (The European Organisation for Probation)
- 23 EUROPRIS (European Organisation of Prison and Correctional Services)
- 24 CEPTA
- 25 Forum Europeo Sobre Justicia Restaurativa
- 26 EPM (Eurorregión Pirineos Mediterráneo)
- 27 Cuatro Motores Para Europa
- 28 ARLEM

Organismos del Estado central

- 29 Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España (MAEC)
- 30 Representación Permanente de España ante la UE (REPER)
- 31 Conferencia para los Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE)

Ministerios del Gobierno de España

- 32 Ministerio de Educación
- 33 Ministerio de Empleo
- 34 Ministerio de Sanidad
- 35 Ministerio de Cultura
- 36 Ministerio de Agricultura
- 37 Ministerio Economía
- 38 Centro de Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI)

Instituciones de la Unión Europea

- 39 Consejo de Ministros de la UE
- 40 Comisión Europea
- 41 Parlamento Europeo
- 42 Comité de las Regiones
- 43 BEI (Banco Europeo de Inversiones)
- 44 Consejo Económico y Social de la UE

2. Las estadísticas del análisis de redes

Tabla 13. Red central y red ampliada de los asuntos europeos (estadísticas descriptivas)

<i>Graph Metric</i>	Red central (frecuencia)	Red ampliada (frecuencia)	Red central (relevancia)	Red ampliada (relevancia)
Vertices	15	45	15	45
<i>Unique Edges</i>	132	231	132	230
<i>Total Edges</i>	132	231	132	230
<i>Reciprocated Vertex Pair Ratio</i>	0,535	0,249	0,535	0,250
<i>Reciprocated Edge Ratio</i>	0,697	0,398	0,697	0,400
<i>Connected Components</i>	1,000	1,000	1,000	1,000
<i>Single-Vertex Connected Components</i>	0,000	0,000	0,000	0,000
<i>Maximum Vertices in a Connected Component</i>	15	45	15	45
<i>Maximum Edges in a Connected Component</i>	132	231	132	230
<i>Maximum Geodesic Distance (Diameter)</i>	2,000	4,000	2,000	4,000
<i>Average Geodesic Distance</i>	1,102	2,057	1,102	2,063
<i>Graph Density</i>	0,629	0,117	0,629	0,116

Fuente: el autor. Elaboraciones con NodeXL.

Anexo 2. La ubicación de los asuntos europeos en la administración pública catalana: análisis longitudinal 1984-2016

Decretos de estructuras de la administración pública catalana	Departamento responsable de la política exterior	Órgano superior responsable de la política exterior	Órgano responsable de los asuntos europeos	Rango Asuntos Europeos	Principales funciones y estructura	Gobierno de la Generalitat
Decreto 172/1980; Decreto 279/1984, de 6 de setiembre	Departamento de la Presidencia:	Secretaría General	DG de Adecuación a las Comunidades Europeas	DG	Funciones de adaptación de la legislación autonómica a las normas comunitarias y participación en los planes y fondos disponibles, más tareas de información y sensibilización y formación de funcionarios especializados en temas europeos.	Mayoría absoluta CiU
Decreto 190/1992, de 14 de setiembre; Decreto 17/1994, de 11 de enero	Departamento de la Presidencia:	Comisionado	Área Europa del Comisionado para Actuaciones Exteriores		Proyección exterior de la Generalitat (relaciones externas, relaciones con la UE, cooperación al desarrollo, apoyo a los entes y organismos catalanes con presencia en el exterior). Existen 2 áreas: a) Área de Europa y b) Área extraeuropea y de Cooperación.	Mayoría absoluta CiU
Decreto 190/1997, de 30 de julio	Departamento de la Presidencia:	Secretaría General	DG Relaciones Exteriores (Área Europa)	sDG	Proyección exterior de la Generalitat (relaciones internacionales, relaciones con la UE, cooperación al desarrollo, apoyo a los entes y organismos catalanes con presencia en el exterior). Al frente del Área Europa hay un responsable sometido al régimen jurídico propio del personal eventual con nivel asimilado subdirector general.	Mayoría relativa CiU
Decreto 297/1999, de 26 de noviembre; Decreto 251/2000, de 24 de julio	Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales	Secretaría General	DG Relaciones Exteriores (Área Europa)	sDG	Migración de las áreas de las relaciones exteriores al Departamento de Gobernación. A las dos áreas precedentes, la DG añade una tercera área dedicada a Latinoamérica.	Mayoría relativa CiU

Decretos de estructuras de la administración pública catalana	Departamento responsable de la política exterior	Órgano superior responsable de la política exterior	Órgano responsable de los asuntos europeos	Rango Asuntos Europeos	Principales funciones y estructura	Gobierno de la Generalitat
Decreto 355/2001, de 24 de diciembre; Decreto 141/2003, de 10 de junio	Departamento de la Presidencia:	Secretaría de Relaciones Exteriores	Área de Relaciones Territoriales de la Secretaría de Relaciones Internacionales	sDG	Creación de la Secretaría de Relaciones Exteriores competente para la proyección exterior de la Generalitat sin perjuicio de las relaciones institucionales con los consulados, los centros y las comunidades catalanas en el exterior, que corresponden al Departamento de Gobernación. La Secretaría se estructura en dos áreas: a) Área de Relaciones Territoriales y b) Área de Coordinación Exterior. Corresponde a la primera el impulso y seguimiento de las relaciones ante la Unión Europea. Al frente de esta área hay una persona responsable, que está sometida al régimen jurídico propio del personal eventual, con nivel asimilado al de subdirector general a efectos retributivos.	Mayoría absoluta CiU
Decreto 296/2003, de 20 de diciembre; Decreto 68/2004, de 20 de enero; Decreto 152/2004, de 27 de enero; Decreto 168/2004, de 10 de febrero	Departamento de la Presidencia: Departamento del Conseller en Cap	Secretaría de Relaciones Internacionales Secretaría de Asuntos Exteriores (ex SS de Relaciones Exteriores)	Área de Europa de la Secretaría de Relaciones Internacionales	sDG	Creación de la figura del Conseller en Cap que, por un periodo limitado, asume algunas responsabilidades en el área de las relaciones exteriores, en particular la cooperación al desarrollo. El Departamento de Presidencia queda con la responsabilidad en las relaciones con la UE. La Secretaría de Asuntos Exteriores mantiene la estructura prevista en el Decreto 141/2003, de 10 de junio, y el Decreto 156/2003, de 10 de junio.	1er Govern tripartito (PSC, ERC e IU-IVC)

Decretos de estructuras de la administración pública catalana	Departamento responsable de la política exterior	Órgano superior responsable de la política exterior	Órgano responsable de los asuntos europeos	Rango Asuntos Europeos	Principales funciones y estructura	Gobierno de la Generalitat
Decreto 168/2004, de 10 de febrero; Decreto 24/2006, de 28 de febrero; Decreto 125/2006, de 9 de mayo	Departamento de la Presidencia:	Secretaría de Relaciones Internacionales	Área de Europa de la Secretaría de Relaciones Internacionales	sDG	Con la supresión del Conseller en Cap (Decreto 152/2004, de 27 de enero), se atribuyen a la Secretaría de Relaciones Internacionales las funciones de impulsar la acción exterior de la Generalitat excepto la política al desarrollo y el seguimiento de las actuaciones de apoyo a los entes y organismos catalanes con presencia en el exterior. Se adscribe a dicha Secretaría la estructura actual de la Secretaría de Asuntos Exteriores (que pasa a denominarse Secretaría de Cooperación Exterior), excepto el Área de cooperación al Desarrollo que se adscribe al Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas. Se adscribe al Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas, la Secretaría de Asuntos Exteriores, hasta entonces adscrita al Departamento del Conseller Primer.	1er Govern tripartito (PSC, ERC e IU-IVC)
	Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas	Secretaría de Cooperación Exterior				
Decreto 421/2006, de 28 de noviembre; Decreto 477/2006, de 5 de diciembre; Decreto 631/2006, de 27 de diciembre; Decreto 633/2006, de 27 de diciembre	Departamento de la Presidencia:	Secretaría para la Unión Europea	Secretaría para la Unión Europea	DG	En este momento existen dos secretarías sectoriales adscritas a dos departamentos diferentes. La Secretaría para la Unión Europea tiene atribuidas las funciones inherentes a las políticas y las actuaciones ante la Unión Europea. El Decreto 478/2006, de 5 de diciembre adscribe al Departamento de Vicepresidencia la Secretaría de Relaciones Internacionales, que pasa a denominarse Secretaría de Asuntos Exteriores.	2.º Govern tripartito (PSC, ERC e IU-IVC)
	Departamento de la Vicepresidencia	Secretaría de Asuntos Exteriores				
Decreto 255/2008, de 23 de diciembre	Departamento de la Vicepresidencia	Comisionado Asuntos Exteriores y Cooperación			Se crea el Comisionado de Asuntos Exteriores y Cooperación, adscrito al departamento de la Vicepresidencia, en el que se asignan las competencias y la estructura en materia de acción exterior que determina el Decreto 633/2006, de 27 de diciembre.	2.º Govern tripartito (PSC, ERC e IU-IVC)

Decretos de estructuras de la administración pública catalana	Departamento responsable de la política exterior	Órgano superior responsable de la política exterior	Órgano responsable de los asuntos europeos	Rango Asuntos Europeos	Principales funciones y estructura	Gobierno de la Generalitat
Decreto 325/2011, de 26 de abril	Departamento de la Presidencia:	Secretaría de Asuntos Exteriores	Subdirección General de Asuntos de la Unión Europea	SDG	Se crea la Secretaría de Asuntos Exteriores con las competencias sobre la acción exterior de la Generalitat y con la Unión Europea. De la Secretaría de Asuntos Exteriores dependen: a) La DG de Relaciones Exteriores; b) La DG de Cooperación al Desarrollo; c) La Delegación del Gobierno ante la UE y las otras delegaciones en el exterior.	Mayoría relativa CIU
Decreto 118/2013, de 26 de febrero	Departamento de la Presidencia:	Secretaría de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea	Dirección General de Asuntos Multilaterales y Europeos	DG	Unificación de las políticas de actuación ante la UE y de la acción exterior bajo un único órgano administrativo, la SAEUE, de la que dependen tanto la Delegación ante la UE como las delegaciones en el exterior. De la SEAUE dependen: a) la DG de Relaciones Exteriores; b) La DG de Asuntos Multilaterales y Europeos; c) La DG de Cooperación al Desarrollo; d) La Delegación del Gobierno de la Generalitat ante la UE y las demás delegaciones en el exterior; f) La Subdirección General de Coordinación y Gestión de Programas.	Mayoría de CIU con apoyo externo de ERC
Decreto 170/2014, de 23 de diciembre	Departamento de la Presidencia:	Secretaría de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea	Representante Permanente ante la UE	DG	Se crea la figura del/de la Representante Permanente ante la Unión Europea, con rango de director/a general, que debe representar, defender y promover los intereses generales de Cataluña ante la UE.	Mayoría de CIU con apoyo externo de ERC
Decreto 207/2015, de 22 de setiembre; Decreto 2/2016, de 13 de enero; Decreto 45/2016, de 19 de enero	Departamento de Asuntos y Relaciones Institucionales, Exteriores y Transparencia	Secretaría de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea	Representante Permanente ante la UE	DG		Mayoría política de CIU y ERC (JxS)



Con la profundización del proceso de integración, la Unión Europea (UE) se ha transformado en el referente de varias de las políticas públicas aplicables en los territorios regionales. No sorprende, por lo tanto, que la cuestión regional –¿cuál es el rol de los entes subestatales en el complejo sistema multinivel de la UE?– haya 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. La pregunta de investigación se centra en evaluar de qué manera el impulso y la coordinación de los asuntos europeos pueden mejorar la participación del gobierno autonómico en la toma de decisiones supranacional. El estudio permite reconstruir la red formal e informal de los actores regionales que participan en los temas europeos según su ubicación en el organigrama autonómico, su relativo peso político y sus principales funciones. El análisis de red profundiza, además, en los efectos diferenciales de la europeización sobre las diversas áreas sectoriales del gobierno autonómico y confirma la presencia de una relación entre las presiones de la adaptación y las demandas de coordinación en el área de los asuntos europeos.