

# Las comunidades autónomas y la UE desde una perspectiva teórica: ¿superando los enfoques existentes?

## The autonomous communities and the EU from a theoretical perspective: overcoming the existing approaches?

John Etherington

Investigador Eureges, Institut Universitari d'Estudis Europeus (IUEE),  
Universitat Autònoma de Barcelona / john.etherington@uab.es

### RESUMEN

Este artículo reflexiona sobre las lecciones teóricas de los resultados obtenidos de nuestra investigación sobre las reformas de la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE) entre el Estado español y las comunidades autónomas. Para ello, se empieza por explicar las premisas teóricas y metodológicas sobre las que se ha basado el proyecto de investigación, para después resumir los resultados más destacados, prestando especial atención a la cuestión de si estas reformas han empoderado o no a las comunidades autónomas como actores dentro del marco de la gobernanza europea. Por último, se utilizan estos resultados para reflexionar sobre los enfoques teóricos dominantes en torno a la cuestión del papel de las regiones en la gobernanza europea; la conclusión es que, para abordar con éxito esta cuestión, un modelo teórico debe ser sensible a las variaciones nacionales y a las inercias históricas.

*Palabras clave: UE, España, comunidades autónomas, CARUE, enfoques teóricos*

### ABSTRACT

This article discusses the theoretical lessons from the results of the research project into the reforms of CARUE (Conference for EU-Related Affairs), between the Spanish state and the autonomous communities. To that end, the article begins by explaining the theoretical and methodological premises on which our research is based, and then summarises the main findings of our research, paying particular attention to the question of whether or not these reforms have empowered the autonomous communities as political actors within the framework of European governance. Finally, the results are used to reflect back on the dominant theoretical approaches to European governance and the role played by the regions within it; the conclusion is that any theoretical model that seeks to successfully deal with these questions must be sensitive to different national traditions and must understand the importance of historical inertias.

*Keywords: EU, Spain, autonomous communities, CARUE, theoretical premises*

En 2004, el Estado español introdujo cambios importantes en la modalidad de participación de las regiones o comunidades autónomas españolas en el proceso político europeo, incluyendo la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE)<sup>1</sup>, un mecanismo de coordinación renovado entre las comunidades autónomas y el Estado que facilitaría una posición común ante la UE en ámbitos en los que las comunidades autónomas cuentan con competencias políticas significativas. Cabe también destacar los cambios que permitirían a las comunidades autónomas participar en diferentes formaciones del Consejo de la UE, en el Comité de Representantes Permanentes (COREPER) y en los grupos de trabajo y comités del Consejo relevantes en relación con las competencias de las comunidades autónomas.

Aunque el marco formal para la coordinación entre las comunidades autónomas y el Gobierno central existía desde 1994, los cambios introducidos en 2004 y posteriormente se consideran, por lo general, un progreso potencialmente cualitativo y cuantitativo para el desarrollo de las relaciones intergubernamentales en España en materia de asuntos europeos. Desde esta perspectiva, el objetivo del proyecto Eureges<sup>2</sup> consistía en analizar los resultados de estos nuevos procedimientos y, para ello, se propuso validar la hipótesis de que los nuevos procedimientos, que en principio permitirían un mayor grado de participación de las comunidades autónomas en el proceso de toma de decisiones comunitario, generarían mayores niveles de cooperación y responsabilidad compartida entre las comunidades autónomas y el Estado central en la formulación de las posiciones españolas ante la UE y en la implementación de las políticas resultantes. Al mismo tiempo, sin embargo, de acuerdo con nuestras hipótesis, dichos resultados dependerían del grado en el que las comunidades autónomas adaptaran sus capacidades institucionales con el fin de participar plenamente en los nuevos procedimientos.

El propósito de este artículo es exponer nuestra investigación desde un punto de vista teórico y, para ello, está estructurado en tres partes básicas. En la primera se discuten las premisas sobre las que se ha apoyado nuestro enfoque teórico y, en este sentido, el artículo analiza las teorías de Gobernanza Multinivel (GMN), la europeización y el institucionalismo. En segundo lugar, se aborda de manera más detallada el proceso de reforma de los procedimientos de cooperación y el contexto en el que se implantó, y para ello se examinan los resultados empíricos de nuestra investigación. Finalmente, se

1. Con la reforma de 2004, la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) pasa a denominarse CARUE. En aras de la claridad, se utilizará esta última denominación a lo largo de todo el artículo para referirnos a la Conferencia antes y después de 2004.

2. Eureges (La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: una evaluación) es un proyecto de investigación financiado por el anterior Ministerio de Ciencia e Innovación durante el periodo 2008-2012.

discuten los resultados desde un punto de vista teórico, de dos formas diferentes: por una parte, se analiza el grado en que determinados modelos explicativos constituyen herramientas útiles para comprender el caso español; y, por la otra, la reflexión final invierte la cuestión y pretende explorar las implicaciones teóricas de nuestros resultados discutiendo sus consecuencias para los marcos explicativos empleados.

## GOBERNANZA MULTINIVEL

Los debates teóricos sobre la naturaleza de la UE y sus consecuencias para los estados-nación son casi tan antiguos como las propias Comunidades Europeas, y se basaban, inicialmente, en teorías de las relaciones internacionales. Las teorías neofuncionalistas (véase, por ejemplo, Haas, 1958, 1964; Lindberg, 1963), basadas en premisas pluralistas, sostienen que la dinámica de integración se apoya en un «proceso incremental y gradual de cambio político impulsado fundamentalmente por la lógica de procesos funcionales que se apoyan a sí mismos» (Risse-Kappen, 1996). Una vez iniciado el proceso de integración, la competencia política supranacional en un ámbito, a la hora de atraer a grupos de interés organizados a escala transnacional, se «extenderá» a otro ámbito, reforzando así las instituciones supranacionales ante los Estados Miembros de la Unión. Por otra parte, algunos intergubernamentalistas, como Stanley Hoffman (1966; 1982) sostuvieron, desde una perspectiva realista, que los Estados Miembros utilizan la UE como foro de negociación con el fin de obtener ventajas que sería imposible lograr a título individual. Por consiguiente, los estados-nación controlan el proceso de integración y actúan como «guardianes» entre los foros políticos nacionales y los comunitarios.

Sin embargo, con el tiempo, ambos enfoques teóricos se pusieron en tela de juicio no por carecer de coherencia interna, sino debido a los acontecimientos sobre el terreno: el neofuncionalismo no fue capaz de resolver el punto muerto al que llegó el proceso de integración debido a la crisis de la «silla vacía» en 1965 y el consiguiente «compromiso» de Luxemburgo, al tiempo que la renovación de la integración, que se produjo a partir de 1985 con el proceso de Mercado Único, socavó el intergubernamentalismo —al menos el tradicional—. Como veremos más adelante, se produjeron algunos intentos por reformular estos enfoques respecto a la integración pero, con el tiempo, el interés académico se apartó significativamente de cuestiones relativas a la dirección que estaba tomando la UE, para centrarse más en el estudio de la UE como sistema político por derecho propio. Este interés pertenecía al ámbito de la ciencia política más que al de las relaciones internacionales, y el concepto clave que emergería sería el de gobernanza, como intento

de condensar los complejos patrones de relaciones políticas entre instituciones políticas a diferentes niveles y entre estas y la sociedad en su conjunto en un orden poshobbesiano y posjerárquico.

Una de las principales áreas de debate que surgió fue el papel –real y potencial– de regiones subestatales en la gobernanza europea a partir de 1980. El debate surgió debido a la aparición de varios factores que se solapaban y estaban interrelacionados y que parecían poner en tela de juicio el papel hegemónico de los conceptos tradicionales de soberanía del Estado-nación en el escenario europeo. El primer factor estaba relacionado con el auge de movimientos nacionalistas que, desde finales de los años sesenta, habían empezado a cuestionar las estructuras políticas existentes en estados-nación consolidados de Europa occidental, como Francia, Bélgica, Italia, España y el Reino Unido. En parte como respuesta a este fenómeno, muchos estados emprendieron procesos de descentralización que llevaron al establecimiento de procesos de regionalización o a reforzar las estructuras regionales existentes. En segundo lugar, los cambios dentro de los Estados Miembros se vieron reforzados por determinados cambios en los acuerdos institucionales y en las políticas de la UE. Por una parte, la política regional de la UE no solo se vio reforzada en términos financieros a partir de 1985<sup>3</sup>, sino que también recogió algunas demandas políticas clave, como el *partenariado* que reconocía el ámbito regional como un actor clave, en particular en la etapa de implementación, de la política regional. Por otra parte, los cambios institucionales introducidos por la reforma del Tratado de la Unión Europea (Maastricht), como el establecimiento del Comité de las Regiones, parecían ofrecer la perspectiva de un papel mucho más influyente de las regiones en la gobernanza de la UE. Estos cambios estimularon un renovado interés por las regiones como actores políticos dentro de la UE, y el término «Europa de las Regiones» se acuñó en los debates académicos y otros foros. En su forma más extrema, el paradigma de la «Europa de las Regiones» preveía una reducción constante de la autoridad del Estado-nación frente, por una parte, al nivel supranacional de la UE y, por la otra, al nivel subestatal de las regiones y ciudades<sup>4</sup>.

En el extremo opuesto, Moravcsik (1993; 1998) propuso una reformulación del intergubernamentalismo clásico denominado intergubernamentalismo *liberal*, cuya propuesta clave era que, mientras otros actores estatales no centrales pretenden influir en

3. El paquete presupuestario Delors 1 se «vendió» a los Estados Miembros como medio para financiar las implicaciones del Acta Única Europea (AUE). Evitando cambios importantes en la financiación de la Política Agrícola Común (PAC), el presidente de la Comisión Europea Jacques Delors consiguió obtener un «compromiso quinquenal multianual para un presupuesto comunitario considerablemente ampliado» (Ross, 1992: 59). La mayor parte de estos nuevos recursos se dedicarían a fondos estructurales, habida cuenta del compromiso de la Comisión de asegurar (o por lo menos eso se esperaba) la adaptación de las regiones periféricas a la lógica del mercado único.

4. Para un análisis más en profundidad de estas tendencias, véase el artículo de Popartan y Solorio en este volumen.

la política europea, el Estado central mantenía su monopolio de la función de guardián. Más concretamente, el intergubernamentalismo liberal se basaba en tres posiciones básicas: 1) que los gobiernos podían realmente actuar como guardianes de las *puertas centro-periferia*, decidiendo así a qué formaciones subnacionales se podía otorgar un derecho de representación en el proceso político de la UE como portadoras de intereses legítimamente diferenciados; 2) que podían actuar como guardianes de las *puertas Estado-sociedad*, conservando así la facultad de elegir qué grupos sociales podían considerarse portadores legítimos de intereses particulares o colectivos; y 3) que podían actuar como guardianes de las *puertas nacional-extranjero*, presentándose así como los únicos representantes legítimos de intereses nacionales, independientemente del nivel y la naturaleza de estos (Piattoni 2009: 166).

Bajo la denominación de teorías de gobernanza multinivel (GMN) surgió un enfoque teórico mucho más matizado que pretendía evitar los enfoques estadocentristas que presentaban la integración como una lucha dialéctica entre instituciones supranacionales y Estados Miembros. La teoría de la GMN aceptaba la premisa básica de que «la integración europea ha transformado de manera fundamental el Estado nacional (*sic*) en Europa», aunque sin llegar a la predicción neofuncionalista de que los foros nacionales «quedarían obsoletos debido al tipo de movilización de interés transnacional que predice el [modelo neofuncionalista]» (Hooghe, 1995: 176). Rompiendo con el modelo jerárquico que tanto la teoría intergubernamental como la teoría neofuncionalista predecían, algunos teóricos como Hooghe y Marks sostuvieron que estaba surgiendo en Europa lo que «equivale a un sistema político multinivel, donde no existe un centro de autoridad acumulada» (ibídem), en el que los actores subnacionales no dependen de foros y canales estatales para acceder al proceso de toma de decisiones en la UE, como ocurre en el modelo estadocentrista, ni forman parte de una «federación europea compuesta por unidades (regiones) más pequeñas y más naturales construidas en torno a (es decir, por debajo de) un núcleo supranacional fuerte» (ibídem: 177).

Los estudios basados en el paradigma de la GMN se centraban en tres dimensiones interrelacionadas de integración europea: movilización política, formulación de políticas y reestructuración del sistema político (Piattoni, 2009). Por lo que respecta a las dos primeras, los teóricos de la GMN se centraban en particular en el ámbito de la política estructural, haciendo hincapié en la capacidad de determinados actores subestatales para superar la función de guardián del Estado central y para movilizarse, a escala europea, estableciendo relaciones con instituciones clave de la UE, como la Comisión (movilización vertical) mediante, por ejemplo, el establecimiento de oficinas regionales en Bruselas y con sus homólogos de otros estados europeos (movilización horizontal), como la Asamblea de las Regiones de Europa. Con el tiempo, como comenta Piattoni, los estudios sobre GMN «adquirieron un trasfondo cada vez más abstracto y genuinamente teórico y dieron lugar a intentos de teorizaciones generales» en relación con la naturaleza

misma del proceso de integración y la naturaleza del sistema político que estaba emergiendo, señalando «un retorno a la agenda ontológica original de estudios de integración, y cerrando en cierto modo del círculo analítico» (ibídem: 169).

En general, el marco de la GMN nos permite entender la movilización de actores regionales en España, al situarlos en el contexto más amplio de la aparición de un proceso de integración menos jerárquico, menos estadocentrista, en el que los actores subestatales eran cada vez más activos. Desde la perspectiva de nuestras hipótesis iniciales, este marco no solo explica la dinámica que subyace a las reformas de la CARUE de 2004, sino que también nos permite generar una serie de expectativas sobre las consecuencias globales de dichas reformas para las relaciones intergubernamentales en España y en la UE en general, a saber, hacia un mayor peso de las comunidades autónomas en el proceso de formulación de políticas sobre la base de relaciones más horizontales y menos jerárquicas entre los actores implicados.

## EUROPEIZACIÓN E INSTITUCIONALISMO

El modelo explicativo de la GMN no nos permite desarrollar hipótesis en relación con los resultados esperados de una serie concreta de reformas institucionales, en nuestro caso, la renovación del mecanismo de la CARUE. Así pues, como se ha señalado anteriormente, nuestras hipótesis iniciales combinaban el enfoque de GMN con premisas teóricas basadas en una combinación de enfoques de europeización e institucionalistas, utilizadas por los expertos para abordar cuestiones específicas relacionadas con el impacto de la integración europea en el poder político subestatal frente al Estado central y en el proceso de reforma institucional nacional y sus consecuencias.

La europeización es una herramienta conceptual que se ha desarrollado a lo largo de las últimas décadas en un intento por entender la (inter)relación entre integración europea y política nacional. Una de las formas en las que más se ha empleado el término se refiere a una modalidad «desde arriba» para indicar el impacto de la UE sobre la política nacional, aunque, con el tiempo, se han desarrollado otras definiciones<sup>5</sup>. Si bien el impacto de nuestras conclusiones para estas diferentes definiciones se abordarán más

5. Para una visión general de las diferentes definiciones de europeización, véase, por ejemplo, Bache (2005).

detalladamente en la sección final de este documento, de momento señalemos que, en sí misma, la europeización es un marco útil que nos permite teorizar sobre el impacto potencial de la integración en las relaciones intergubernamentales en España, pero que debe complementarse con otras propuestas teóricas si queremos desarrollar hipótesis más precisas en relación con el impacto específico del cambio institucional en las relaciones intergubernamentales dentro de un Estado Miembro como España.

En este sentido, el trabajo de Tanja Börzel (1999) es importante, ya que no solo desarrolla un enfoque teórico basado en el institucionalismo histórico, sino que también lo aplica a dos casos de estudio que tienen una relevancia directa para nuestro estudio: Alemania y España. En relación con el primero, Börzel critica gran parte de la literatura sobre la europeización por ignorar los foros políticos nacionales al hablar de los efectos de la europeización en estos y así «sugiere que se producirá algún tipo de convergencia entre los Estados Miembros, que llevará a una mayor centralización, a una descentralización o a la cooperación en los sistemas políticos nacionales» (p. 576-577). Por el contrario, sostiene que «el impacto de la europeización en las instituciones nacionales de los Estados Miembros es, en efecto, diverso y ‘depende de la institución’. Mi enfoque de ‘dependencia de la institución’ no descarta una dependencia de los recursos. Por el contrario, la inserta en una concepción del marco institucionalista de las instituciones nacionales como mediadoras del efecto de europeización» (p. 577). Con este punto de partida, Börzel afirma que las instituciones nacionales son importantes en tres aspectos. En primer lugar, las instituciones nacionales determinan las capacidades de las regiones subestatales para explotar las oportunidades que les brinda la integración europea. Más concretamente, habla del modo en el que las disposiciones constitucionales –¿se trata de un Estado federal, regionalizado o unitario?– y las reglas formales determinan, en gran medida, los recursos de los que disponen las regiones, como puede ser el «acceso a la esfera pública y a la toma de decisiones políticas, los medios financieros, la información y la legitimidad» (p. 577). En segundo lugar, «las instituciones domésticas determinan el grado en el que la europeización modifica la distribución de recursos entre los actores domésticos» (ibídem.); dicho de otro modo, en estados federales o regionalizados, donde los recursos se reparten más equitativamente entre las regiones y el Estado central que en los estados unitarios, la integración europea supondrá un mayor reto al equilibrio de poder existente y ejercerá, por tanto, una mayor presión por el cambio institucional. Esta propuesta se basa en la posibilidad muy real de que la integración europea llevará a cierto grado de recentralización dentro de los estados no unitarios, ya que las competencias en materia de políticas que eran responsabilidad exclusiva de las regiones se han transferido a Bruselas, donde el sesgo estadocentrista ha excluido efectivamente a las regiones de todo papel significativo en el proceso político.

La tercera propuesta de Börzel se refiere a las estrategias empleadas para superar la «inadaptación» detectada en el punto anterior y, en este sentido, habla de dos posibles estrategias de las que disponen los actores políticos: la cooperación o la confrontación. A

su vez, estas estrategias dependerán de: 1) los recursos formales disponibles; y 2) la cultura institucional dominante que rige las relaciones intergubernamentales nacionales. Uno de los casos utilizados para poner a prueba sus hipótesis es Alemania, un Estado en el que los *länder* siempre han gozado de una sólida posición constitucional, que les garantiza amplios recursos, pero donde los *länder* no solo perdieron poder en esferas superiores en el proceso político, es decir, en la formulación de la política comunitaria, sino también en otras inferiores en el proceso de implementación. Como observa Börzel, «los *länder* no solo perdieron poder a la hora de ‘opinar’. Al implementar la gran mayoría de las políticas europeas, los *länder* tienen que soportar la parte más importante de los costes de implementación sin participar en la formulación ni en el proceso de toma de decisiones a escala europea. Además, a diferencia de lo que ocurre en el proceso político nacional, los *länder* tienen poco margen discrecional a la hora de implementar las políticas europeas. A diferencia de los principios de la legislación alemana, los reglamentos y las directivas de la UE no permiten a los *länder* implementar la legislación como consideren oportuno» (ibídem: 583).

Evidentemente, los *länder* han sido conscientes de ello desde los inicios del proyecto europeo en 1951 y, teniendo en cuenta los recursos de los que disponen, han sido muy activos a la hora de intentar corregir el equilibrio de poder frente al Gobierno federal. Pero, ¿qué estrategias han adoptado los *länder* para perseguir este objetivo? Börzel sostiene que, si bien disponían de suficientes recursos para adoptar cualquiera de las estrategias posibles –cooperación o confrontación–, los *länder* han adoptado de manera consistente la primera o, para ser más precisos, una estrategia de «compensación a través de la participación», en virtud de la cual el Gobierno federal ha compensado de hecho a los *länder* por su pérdida real de poder directo en una serie de competencias en materia de políticas que se han transferido a la UE, permitiéndoles participar activamente en todas las fases del proceso político. Este acuerdo ha sido posible gracias al federalismo cooperativo que ha caracterizado las relaciones intergubernamentales alemanas desde el nacimiento de la República Federal.

Si bien no todo el mundo suscribe la posición de Börzel sobre la prevalencia de la cooperación<sup>6</sup>, su enfoque nos permite, no obstante, combinado con el enfoque de la GMN, comprender por qué se llevaron a cabo las reformas de la CARUE de 2004, así como predecir, sobre la base de nuestro conocimiento de los recursos de los que disponen las comunidades autónomas y la cultura institucional dominante, sus resultados en términos de relaciones intergubernamentales nacionales en España. Veamos el caso de España y nuestras conclusiones.

6. Para una visión alternativa de las relaciones intergubernamentales alemanas que, aun reconociendo cierto grado de cooperación, subraya también la existencia de conflicto, véase Jeffrey (1996), Knodt, (2000) y Palmer (2003).



## EL CASO DE ESPAÑA

El otro caso que estudia Börzel en su artículo de 1999 es, por supuesto, España. En este caso, como Estado regionalizado, la entrada de España en la Comunidad Europea en 1986 y la posterior integración tenían el potencial de modificar la distribución de recursos entre actores nacionales, a priori a favor del Estado central. En efecto, «el Estado central español no solo pudo acceder a la jurisdicción exclusiva de las comunidades autónomas mediante la participación del Gobierno de España en el proceso de toma de decisiones europeo. El Estado central pudo asumir competencias exclusivas de las comunidades autónomas al subsumir la implementación de políticas europeas bajo su responsabilidad exclusiva en materia de ‘relaciones exteriores’ o el establecimiento de un marco legislativo nacional para garantizar una aplicación uniforme y efectiva del derecho comunitario» (ibídem: 587)<sup>7</sup>.

En el momento de la entrada de España en la CE, las relaciones intergubernamentales en España se caracterizaban por el conflicto más que por la cooperación, recurriendo algunas comunidades autónomas, como Cataluña y el País Vasco, a procedimientos judiciales ante el Tribunal Constitucional contra el Gobierno central. La cooperación entre comunidades autónomas también se vio socavada debido a la gran diferencia de recursos políticos, económicos e institucionales de los que disponían y a las muy diferentes percepciones que las propias regiones tenían de sí mismas. Teniendo en cuenta estos condicionantes, no resulta sorprendente que la estrategia empleada por las comunidades autónomas para corregir los desequilibrios generados por la pertenencia a la CE fuera una estrategia consistente en «elusión y confrontación»; por una parte, buscaban decisiones judiciales para proteger sus competencias políticas de las consecuencias de la pertenencia a la CE, mientras que, por la otra, intentaban eludir al Estado central, por ejemplo, mediante el establecimiento de oficinas regionales en Bruselas, en un intento por abrir canales de acceso directo a las instituciones comunitarias. Sin embargo, Börzel sostiene que esta relación fue cambiando progresivamente con el tiempo. Por una parte, el Estado central introdujo una serie de cambios para permitir un papel más relevante de las comunidades autónomas en la política comunitaria. Por otra parte, las propias comunidades autónomas se dieron cuenta enseguida de las limitaciones de las estrategias empleadas hasta entonces y entendieron que la cooperación era la respuesta racional a

7. El estudio de Bourne (2003) sobre el País Vasco presenta una visión detallada de los ámbitos específicos en los que las comunidades autónomas perdieron efectivamente poder debido al proceso de integración europea.

su deseo de evitar una pérdida de poder derivada de la integración europea. Resulta interesante que concluya el estudio de caso subrayando la importancia de este cambio hacia relaciones intergubernamentales basadas en una mayor cooperación, y se pregunta si esta postura se extenderá a todos los ámbitos políticos y no solo a los relacionados con la política europea.

¿Cabe esperar, con las reformas de la CARUE de 2004, una mayor cooperación intraestatal en España? ¿Estamos ante una redistribución del poder de toma de decisiones a favor de las comunidades autónomas? ¿Estamos ante una mayor sensibilización de las regiones respecto a las instituciones comunitarias? Detengámonos ahora en las reformas de la CARUE y sus consecuencias en las relaciones intergubernamentales. El principal foro de participación de las comunidades autónomas en el proceso de toma de decisiones políticas de la UE a través del Estado español ha sido la CARUE, constituida por un plenario de ámbito ministerial, en el que participan representantes de la esfera política relevante del Estado central y de las comunidades autónomas, con el apoyo de diversos grupos de trabajo y comisiones preparatorias. El objetivo de la CARUE, desde sus inicios, ha sido compartir información y coordinar acciones políticas, tanto en la formulación como en la implementación de políticas, entre el Estado central y las comunidades autónomas. En 2004, la CARUE adoptó diversos acuerdos para promover la participación de las comunidades autónomas en la UE y, más concretamente, en el Consejo, el Comité de Representantes Permanentes (COREPER) y en grupos de trabajo. Para hacerlo en las mejores condiciones posibles, también se reforzó la figura de los consejeros autónomos de la Representación Permanente de España ante la UE (REPER). Según estos acuerdos, debe diferenciarse entre, por una parte, el proceso de participación de las comunidades autónomas en los órganos preparatorios, grupos de trabajo y en el COREPER y, por la otra, la representación de las comunidades autónomas en las formaciones del Consejo de la UE (Noferini, Beltrán y Nouvilas, 2010: 26).

En cierta medida, estos cambios respondían a consideraciones de conveniencia política, ya que el recién elegido Gobierno del Partido Socialista de José Luis Rodríguez Zapatero no contaba con mayoría parlamentaria y tuvo que ofrecer concesiones a cambio del apoyo de los partidos nacionalistas *periféricos*, como el Partido Nacionalista Vasco y Convergència i Unió. Sin embargo, si situamos estas reformas en un contexto histórico más amplio, veremos que, de hecho, eran de naturaleza muy «incremental» (Noferini, en prensa). Volviendo a los orígenes de la CARUE en 1988, vemos que, en un primer momento, se trataba de un mecanismo informal para la cooperación entre el Estado central y las comunidades autónomas en materia de asuntos europeos, que se desarrolló con el tiempo. Por una parte, en 1994, los participantes acordaron un procedimiento de participación intraestatal en los asuntos europeos que incluía: la obligación del Gobierno central de transmitir a las comunidades autónomas toda la información relacionada con asuntos europeos que pudieran afectar a sus competencias políticas; la posibilidad de

establecer una posición regional conjunta que se coordinaría con el Estado central, si bien dicha posición no era necesariamente vinculante; consultas mutuas e intercambio de información en relación con la implementación de políticas europeas. En 1997, además de llegar el reconocimiento legal de la CARUE, se creó la figura del Consejero Autonómico, es decir, se asignó a un representante de las comunidades autónomas a la Representación Permanente de España en Bruselas, y un acuerdo informal permitió la representación de las comunidades autónomas en «55 comités consultivos y grupos de trabajo de la Comisión» (Börzel, 1999: 590).

Así pues, en términos de procedimientos formales para la participación de las comunidades autónomas en el proceso político de la UE, observamos una tendencia claramente incremental que nos llevaría a las reformas de 2004 que permitieron, finalmente, entre otras cosas, que las comunidades autónomas estuvieran presentes en reuniones del Consejo. Los resultados de nuestro trabajo ponen de manifiesto que estas reformas han tenido un impacto real en las relaciones intergubernamentales intraestatales en España. Por ejemplo, si observamos la participación en las reuniones del Consejo, veremos que las comunidades autónomas han participado en más de 100 reuniones del Consejo de las cuatro formaciones diferentes a las que tienen acceso desde 2005. Según nuestro estudio, «la gran mayoría de los representantes regionales evaluaron positivamente la participación formal. En primer lugar, permite una información valiosa, genuina y de primera mano y la realización de propuestas en una fase temprana. En segundo lugar, cuando los borradores iniciales incluyen cuestiones sensibles, la participación formal aumenta considerablemente la capacidad de reacción de las comunidades autónomas. Como resultado de ello, todo el proceso favorecería una mayor sensibilización respecto al impacto de las políticas y las normas comunitarias en los territorios regionales» (Noferini, en prensa).

Al mismo tiempo, se ha producido un claro progreso en términos de cooperación horizontal y de coordinación entre las comunidades autónomas con el fin de formular posiciones conjuntas, ya que, si quieren que su voz se escuche, es imprescindible que presenten una posición común (Beltrán, 2010). En clave positiva, por lo tanto, las sucesivas reformas desde los años noventa —en particular las de 2004— han supuesto una diferencia sustancial en las relaciones intergubernamentales en España en asuntos europeos, promoviendo un mayor grado de cooperación y de coordinación tanto entre las comunidades autónomas como entre estas y el Estado central. Sin embargo, la dinámica que subyace a este incrementalismo en el procedimiento, denominada dependencia de la trayectoria o *path-dependency*, también explica las inercias históricas que han generado. Así, en el caso de España, vemos cómo ambos factores han socavado la eficacia de las reformas, en el sentido de que han reducido su potencial a la hora de promover un mayor empoderamiento de las comunidades autónomas en el proceso de toma de decisiones en la UE y de mayores grados de cooperación en las relaciones intergubernamentales nacionales.

En este sentido, los actores del Estado central se han caracterizado por una visión unitaria del Estado español, preocupado por las fuerzas centrípetas desatadas por la regionalización del país, y esta cultura se ha reflejado en gran medida en el enfoque del Estado central respecto a la Unión Europea y la participación de las comunidades autónomas en la misma. En el ámbito general, a diferencia de Alemania, donde la tesis de la política nacional europea es un cimiento fundamental de las relaciones Gobierno-*Länder* en relación con los asuntos europeos (Panara, 2012), en España el Gobierno central siempre ha pretendido mantener los asuntos europeos bajo el paraguas de asuntos exteriores –y lo ha conseguido–, y ha utilizado así sus poderes constitucionales exclusivos en este ámbito para asegurar su papel de guardián. La CARUE, por ejemplo, en lugar de ser un órgano conjunto, donde el Estado central y las comunidades autónomas se reúnen en un plano de igualdad, forma parte, de hecho, del Estado central que es quien la administra. La naturaleza asimétrica de las relaciones Estado central-comunidades autónomas en la CARUE se ve reforzada por las diferencias en cuanto al alcance y la escala de sus respectivas competencias políticas.

Este «enfoque de la UE como política exterior», en el que el Estado central tiene un derecho efectivo de veto, también se refleja en el veto efectivo que el Estado central tiene sobre la participación de las comunidades autónomas en el Consejo, ya que fue el Estado central el que «permitió» que las comunidades autónomas participaran en las cuatro formaciones del Consejo por las que finalmente se optó, y puede vetar su entrada en otras formaciones como el Ecofin<sup>8</sup>. Además, en virtud del acuerdo CARUE, la delegación nacional está encabezada por el embajador de España y el Ministerio central relevante, mientras que la participación de las comunidades autónomas en el Consejo está limitada por reglamentos estrictos (Noferini, en prensa). Estas prácticas y actitudes están en consonancia con prácticas anteriores, como las que encontramos, por ejemplo, en el ámbito de la implementación política comunitaria (véase, por ejemplo, Bourne, 2003).

Otro problema estructural recurrente que impide una mayor participación de las comunidades autónomas en los asuntos europeos tiene que ver con los flujos de información entre el Estado central y las administraciones autonómicas. Si bien, como hemos visto, los representantes autonómicos han percibido una mejora indudable en dichos flujos, nuestro estudio ha detectado que siguen existiendo déficits: por una parte, sigue habiendo problemas en el acceso a la información por parte de las comunidades autónomas, y, por la otra, no existen mecanismos para dar prioridad a la información en función de su interés potencial para las comunidades autónomas (Beltrán, 2012).

8. Consejo de Ministros de Economía y Finanzas (UE).

Por último, en este punto, cabe mencionar las divergencias persistentes entre las propias comunidades autónomas, en términos de competencias políticas, recursos políticos y administrativos y voluntad política. Nuestras conclusiones ponen de manifiesto que las diferencias detectadas en los años noventa (véase más arriba) se mantienen y socavan los beneficios potenciales de las reformas de la CARUE de 2004 (ibídem). Habida cuenta de que la falta de coordinación y cooperación entre comunidades autónomas realmente beneficia al Estado central, ya que no hay una posición común de las comunidades autónomas y el Estado central impone su propia posición, queda claro el porqué no existen muchos incentivos para que el Estado central mejore la cooperación horizontal.

## CONCLUSIONES

En términos de los modelos explicativos que hemos expuesto, nuestro estudio nos permite extraer varias conclusiones en relación con las reformas del proceso de la CARUE y sus consecuencias en las relaciones intergubernamentales intraestatales. Desde una perspectiva de la GMN, cabría esperar que el resultado de las reformas, entendidas como una adaptación al proceso de integración europea, supondría cierto grado de empoderamiento de las comunidades autónomas frente al Gobierno central, al establecerse relaciones más horizontales. Lo que hemos comprobado parece sugerir que no es así, aunque, si situamos los recientes cambios en un contexto histórico más amplio, sí parece observarse una tendencia a esa dirección. Al mismo tiempo, el modelo de la GMN anticipa, una vez más, mejoras en la cooperación entre las comunidades autónomas como resultado de la necesidad de desarrollar una posición común.

Sin embargo, también hemos visto que, al aplicar el modelo de Börzel basado en el institucionalismo histórico, observamos asimismo relaciones intergubernamentales que, de algún modo, apoyan la visión intergubernamentalista liberal de que los estados conservan un importante papel de guardianes, en el sentido de que siguen controlando el acceso de los actores no pertenecientes al Estado central al proceso político de la UE. Como hemos visto, la cultura política unitaria dominante en el ámbito central combinada con determinadas salvaguardas constitucionales supone que, si bien se han producido mejoras graduales hacia relaciones intergubernamentales más cooperativas en España, el Estado central conserva importantes poderes sobre las comunidades autónomas en términos de acceso al proceso de toma de decisiones en la UE.

Esta posición del Estado central se ve reforzada por la ausencia general de coordinación y cooperación horizontal entre las propias comunidades autónomas. En parte, ello

se debe a diferencias en sus competencias políticas respectivas, en los recursos de los que disponen y en su voluntad política para construir posiciones políticas diferentes de las del Estado central; y en parte también a la falta de estructuras institucionales adecuadas para superar estas divisiones, no solo en el ámbito de los asuntos europeos, sino en el conjunto de los ámbitos políticos. En efecto, el Estado central considera esta falta de unidad una oportunidad para imponer su propia agenda y, de este modo, tiene pocos incentivos, o ninguno, para llevar a cabo grandes mejoras en este sentido. En general, por lo tanto, podemos concluir que nuestro enfoque teórico respecto a las reformas de la CARUE de 2004, sobre la base del modelo de institucionalismo histórico de Börzel, se ha confirmado, si bien siguen existiendo dudas en relación con el alcance en el que estas reformas han reforzado la gobernanza multinivel.

Tras haber expuesto los resultados de nuestro estudio a la luz de los diferentes modelos teóricos, demos ahora la vuelta al problema para preguntar «¿Cuáles son las consecuencias de nuestro estudio para los modelos teóricos que hemos expuesto en este documento?». Sin duda alguna, resulta difícil extraer lecciones teóricas a partir de un único caso<sup>9</sup>, pero si combinamos los resultados del caso de España con otros estudios de caso empíricos, podemos generar una visión más amplia que podremos utilizar para evaluar los marcos teóricos expuestos en este documento. Tal vez el mejor modo de abordar esta discusión sea detenernos en la cuestión de la convergencia, es decir, la expectativa de que la europeización, entendida como los efectos de la integración europea en la política y la conformación de políticas nacionales, llevará de algún modo a acuerdos políticos similares en los Estados Miembros. Como hemos visto, la crítica que hace Börzel a gran parte de la teoría existente sobre la integración europea y su impacto en las relaciones intergubernamentales se basaba en que ignoraba las especificidades de políticas nacionales diferenciadas e intentaba identificar, en cambio, tendencias macro. En efecto, si limitamos nuestro análisis a las diferentes formas de organización territorial nacional de los Estados Miembros de la UE, queda claro que la europeización ha tenido consecuencias muy dispares en los distintos estados. Por ejemplo, si observamos el caso del Reino Unido (Bache, 1999) o de estados unitarios como Finlandia y Estonia (Kettunen y Kungla, 2005), vemos que las tradiciones existentes de centralización han sido demasiado poderosas para permitir la aparición de alianzas de cooperación significativas entre iguales entre el Gobierno central y los gobiernos regionales.

Desde esta perspectiva, una de las fortalezas de la GMN –intentar captar tendencias macro-nivel– es, al mismo tiempo, una de sus debilidades, ya que la complejidad del

9. Para una panorámica exhaustiva de las ventajas y los límites de la investigación basada en estudios de caso, véase Gerring (2007).

mundo empírico parecería prevenirnos frente a una iniciativa tan generalizadora. ¿Es posible que, en su intento por intentar «desmantelar el Estado» (Hooghe y Marks, 2003) en general y la UE en particular, los teóricos de la GMN hayan elegido la categoría de análisis equivocada al centrarse en la UE en lugar de centrarse en los múltiples sistemas políticos que la configuran y que, sin duda, se solapan? Si bien la respuesta a esta pregunta supera el alcance de este artículo, sí podemos afirmar que los modelos explicativos que incluyen a la UE en sus análisis deben ser claros en cuanto al nivel en el que están trabajando, en lugar de limitarse a asumir que los cambios en la gobernanza están necesariamente relacionados con el proceso de integración.

Este punto final nos lleva de nuevo al modo en el que las inercias históricas influyen en las instituciones y son perpetuadas por estas. Como hemos visto, el enfoque de Börzel sitúa el concepto de dependencia de la trayectoria en el centro y, en este sentido, puede considerarse un ejemplo de institucionalismo histórico: «histórico» porque «reconoce que los cambios políticos pueden entenderse como un proceso que se despliega con el tiempo» (Pierson, 2003: 264); «institucionalismo» porque «subraya que muchas de las implicaciones políticas contemporáneas de estos procesos temporales están integradas en instituciones —ya sea en forma de reglas formales, de estructuras políticas o de normas—» (ibídem: 265). Hemos visto el peso de estas inercias institucionales en el modo en el que la cultura institucional dominante del Gobierno central ha desempeñado un papel fundamental a la hora de mantener una posición preeminente del Estado central frente a las comunidades autónomas en relación con el proceso político comunitario. Sin embargo, debe tenerse cuidado cuando se utilizan enfoques basados en la dependencia de la trayectoria. En primer lugar, la simple invocación de «factores históricos» por sí mismos para explicar los procesos actuales acaba *reificando* la historia y evita un análisis de las causas raíz de cualquier resultado concreto. Estas causas pueden tener sus raíces en el pasado, pero aun así debemos ser conscientes de la necesidad de explicar cómo influyen en el presente determinados procedimientos, decisiones, etc., pasados. En segundo lugar, existe el riesgo asociado de que los modelos explicativos dependientes de la trayectoria conduzcan a «una visión excesivamente estática del mundo social» (Pierson, 2003: 265), ya que pueden exagerar el grado en el que un determinado objeto de análisis está *sujeto* a una trayectoria determinada y es, por lo tanto, inmune al cambio desde dentro o a un cambio producido por choques exógenos desde fuera. Habida cuenta de que las relaciones intergubernamentales en España, si bien están marcadas por cierto grado de inercia institucional, también están sujetas a factores exógenos, como los cambios a escala europea, o incluso a la cuestión de las mayorías parlamentarias de los gobiernos, cualquier marco explicativo debe poder incorporar dichas consideraciones.

Paul Pierson es uno de los expertos que más ha hecho por desarrollar el enfoque institucionalista histórico en el contexto de la integración europea, así como, en un

intento por superar dichos problemas, se ha esforzado por desarrollar un entendimiento más preciso del concepto de dependencia de la trayectoria. En este sentido, sostiene que el cambio debe incorporarse a todo modelo explicativo basado en la dependencia de la trayectoria, y considera que procede de dos fuentes: por una parte, los acontecimientos contingentes –choques exógenos– podrían ser tan importantes que superarían «los mecanismos de reproducción que generan continuidad» (p. 265); por la otra, los actores son libres de tomar decisiones y, por lo tanto, tienen el potencial de generar cambio. Sin embargo, en circunstancias normales, dicho cambio está «constreñido» debido a que las trayectorias históricas que definen el contexto presente en el que se toman dichas decisiones limitan las opciones disponibles. Esta visión más pulida de la dependencia de la trayectoria puede resultar útil para explicar cómo se han desarrollado las relaciones intergubernamentales en España. Las sucesivas decisiones en el ámbito del Gobierno central para mejorar la coordinación y la cooperación con las comunidades autónomas debido a circunstancias contingentes –política electoral, por ejemplo– han estado condicionadas por trayectorias históricas: la integración europea, por una parte, y la cultura institucional centralista dominante, por la otra. Salvo si se producen choques exógenos importantes en el sistema, resulta difícil prever grandes desviaciones de esta trayectoria en un futuro próximo.

#### Referencias bibliográficas

- BACHE, I. «The extended gatekeeper: central government and the implementation of EC regional policy in the UK». *Journal of European Public Policy*, vol. 6, n.º 1 (1999), p. 28-45.
- «Europeanization and Britain: Towards Multi-level Governance?». Documento elaborado para la IX Conferencia Bienal de la EUSA celebrada en Austin, Texas, 31 de marzo-2 de abril de 2005.
- BELTRÁN, S. «La aplicación de los acuerdos que regulan la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión europea (variaciones o desvaríos sobre un mismo tema)». *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 22 (2010), p.1-32.
- «Una salida para la representación de las comunidades autónomas en el Consejo de la UE». *Revista CIDOB d'afers internacionals*, n.º 99 (septiembre 2012).
- BÖRZEL, T. «Towards Convergence in Europe: Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain». *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, n.º 4 (1999), p. 573-596.
- BOURNE, A. «The Impact of European Integration on Regional Power». *Journal of Common Market Studies*, vol. 41, n.º 4 (2003), p. 597-620.
- GERRING, J. *Case Study Research: principles and practices*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- HAAS, E. *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press, 1958.



- *Beyond the Nation State*. Stanford: Stanford University Press, 1964.
- HOFFMAN, S. «Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe». *Daedalus* (Summer 1966), p. 862-915.
- «Reflections on the Nation-State in Western Europe Today». *Journal of Common Market Studies*, vol. 21, n.º 1 (1982), p. 21-38.
- HOOGHE, L. «Subnational Mobilisation in the European Union». *West European Politics*, vol.19, n.º 3 (1995), p. 175-198.
- HOOGHE, L. y MARKS, G. «Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance». *The American Political Science Review*, vol. 97, n.º 2 (2003), p. 233-243.
- JEFFREY, C. «Towards a Third Level in Europe? German Länder in the European Union». *Political Studies*, n.º XLIV (1996), p. 253-266.
- KETTUNEN, P. y KUNGLA, T. (2005) «Europeanization of subnational governance in unitary states: Estonia and Finland». *Regional and Federal Studies*, vol. 15, n.º 3, p. 353-378.
- KNODT, M. «Europäisierung à la Sinatra: Deutsche Länder im europäischen Mehrebenensystem», en: Knodt, M. y Kohler-Koch, B. (eds.) *Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung*. Frankfurt am Main: Campus Verlag, 2000.
- LINDBERG, L. *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford CA: Stanford University Press, 1963.
- MORAVCSIK, A. «Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmental Approach». *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, n.º 4 (1993), p. 473-524.
- *The choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Ithaca. NY: Cornell Univ. Press, 1998.
- NOFERINI, A. «The Participation of Sub-National Governments in the Council of the EU: some evidence from Spain». *Regional and Federal Studies* (en prensa).
- NOFERINI, A.; BELTRAN, S. and NOUVILAS, M. «Does the EU empower (or disempower) the position of regional governments? Some evidence from the participation of the Spanish autonomous communities in the Council of the EU». Comunicación presentada en el Regional Studies Association Annual International Conference, 2010.
- PALMER, R. (2003) «European integration and intra-state relations in Germany and the United Kingdom». *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 4, n.º 3, p. 363-389.
- PANARA, C. «La participación de los *länder* alemanes en el proceso de toma de decisiones de la UE». *Revista CIDOB d'afers internacionals*, n.º 99 (septiembre 2012).
- PIATTONI, S. «Multi-level Governance: a Historical and Conceptual Analysis». *Journal of European Integration*, vol. 31, n.º 2 (2009), p. 163-180.
- PIERSON, P. (2003) «Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics». *The American Political Science Review*, vol. 94, n.º 2, p. 251-267.
- RISSE-KAPPEN, T. «Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union». *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, n.º 1 (1996), p. 53-79.
- ROSS, G. «Confronting the New Europe». *New Left Review*, n.º 191 (1992), p. 49-68.