

**LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS  
EN LA NEGOCIACIÓN DE LA POLÍTICA DE  
COHESIÓN Y LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN DE LA  
UNIÓN EUROPEA EN EL CONTEXTO DEL MARCO  
FINANCIERO PLURIANUAL 2014-2020**

*THE SPANISH AUTONOMOUS COMMUNITIES IN THE NEGOTIATION  
OF THE COHESION POLICY AND THE COMMON AGRICULTURAL POLICY  
OF THE EUROPEAN UNION IN THE CONTEXT OF THE  
MULTIANNUAL FINANCIAL FRAMEWORK 2014-2020*

MARIO KÖLLING

*Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*

**Recibido:** 10 de septiembre de 2013

**Aceptado:** 20 de octubre de 2013

**Resumen:** el debate y los problemas derivados de la crisis económica actual suscitaron interrogantes acerca del futuro de las políticas redistributivas de la UE y la financiación del Marco Financiero Plurianual 2014-2020. En este texto se pretende analizar los instrumentos a disposición de las CC.AA para participar en la negociación del diseño de la futura política de cohesión y de la Política Agraria Común de la Unión Europea, además de revisar el funcionamiento de los mecanismos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno implicados en un proceso de negociación que tanta trascendencia presentaba para las CC.AA.

**Palabras Clave:** Comunidades Autónomas; política de cohesión; cooperación intergubernamental; Política Agrícola Común; Unión Europea.

**Abstract:** *the negotiation of the Multiannual Financial Framework 2014-2020 was an outstanding topic on the agenda of the EU during the last few years, on which also sub-national units tried to have a say. In this paper I analyse the instruments available for the Autonomous Communities to participate in the design of the future cohesion policy and common agriculture policy. By analysing this participation we will ask how this institutional framework has evolved during the past years and if the Autonomous Communities could forward their preferences in the negotiation process.*

**Keywords:** *Autonomous Communities; cohesion policy; intergovernmental relations; Common Agriculture Policy; European Union.*

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN 2. MARCO TEÓRICO PARA EL ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES SUBESTATALES EN ASUNTOS EUROPEOS 3. LAS POSICIONES DE LAS CCAA CON RESPECTO A LA POLÍTICA DE COHESIÓN Y LA PAC 2014-2020 4. LA PARTICIPACIÓN DE LAS CC.AA EN LA NEGOCIACIÓN DEL MFP 2014-2020 4.1. La participación a nivel doméstico; 4.1.1 La participación bilateral; 4.1.2 La participación multilateral; 4.2 La Participación a nivel europeo. 5. CONCLUSIONES

## 1. INTRODUCCIÓN

La presentación de las propuestas para el Marco Financiero Plurianual 2014-2020 (MFP 2014-2020) por parte de la Comisión Europea (CE) en junio de 2011, abrió de manera oficial un largo periodo de negociación interestatal e interinstitucional sobre los límites máximos de los recursos propios disponibles y las prioridades políticas para las diferentes categorías de gastos de la Unión Europea (UE) a lo largo de un período de siete años. En el Consejo Europeo de los días 7 y 8 de febrero de 2013, los Jefes de Estado y de Gobierno llegaron a un acuerdo intergubernamental sobre el MFP 2014-2020, y en junio de 2013 se consiguió el acuerdo político con el Parlamento Europeo.

Sin duda, las negociaciones de los marcos financieros plurianuales forman parte de las negociaciones más destacadas en la UE y a lo largo del proceso de negociación de los últimos tres años intervinieron diversos actores públicos y privados de diferentes ámbitos y niveles de actuación, para participar de forma directa o indirecta en este proceso. A pesar de que el presupuesto de la UE es relativamente reducido en comparación con los presupuestos de los Estados miembros, y representa sólo alrededor de un 1% del PIB de la UE, es un instrumento clave para que la UE logre los objetivos establecidos en el Tratado de Lisboa, como por ejemplo la cohesión económica, social y territorial (art. 174 TFUE) o una agricultura productiva, sostenible y multifuncional (art. 38-44 TFUE). Las inversiones financiadas por el presupuesto comunitario para conseguir estos objetivos afectan a todos los niveles de gobierno en la UE de una forma distinta, por lo que estos beneficios o costes se convierten en parte del cálculo de intereses, tanto para el gobierno nacional como para los distintos actores a nivel doméstico (por ejemplo los entes subestatales).

A pesar de la trascendencia del presupuesto comunitario, la mayor parte de los estudios sobre el presupuesto comunitario realizados hasta la fecha se basaron en conceptos económicos<sup>2</sup> o se acercaron desde una perspectiva analítica al proceso y los resultados de las negociaciones<sup>3</sup>. Otros estudios analizaron el impacto del marco institucional de la Unión en las estrategias de los gobiernos de los estados miembros<sup>4</sup> o en el impacto de las políticas redistributivas comunitarias<sup>5</sup>, además de

---

<sup>1</sup> COM(2011) 500 final.

<sup>2</sup> Por ejemplo: GROS, D.; MICOSSI, S.: “A Better Budget for the European Union More Value for Money More Money for Value”, *Centre for European Policy Studies*, Policy Brief, 2005, n.º 66.

<sup>3</sup> LAFFAN, B.: “The Big Budgetary Bargains: From Negotiation to Authority”. *Journal of European Public Policy*, vol. 7, n.º 5, 2000, págs. 725 a 743. SERRANO LEAL, C.: *El Presupuesto Comunitario: Problemas Presentes y Retos Futuros*, Dykinson, Madrid, 2005. DÜR, A., MATEO, G.: “Bargaining Power and Negotiation Tactics: The Negotiations on the EU’s Financial Perspective, 2007–13”, *JCMS*, n.º 3, vol 48, 2010, págs. 557 a 578.

<sup>4</sup> LINDNER, J.: *Conflict and Change in EU Budgetary Politics*, Routledge, London, 2006. ELGSTRÖM, O., JÖNSSON, C.: “Negotiation in the European Union: Bargaining or Problem-Solving?”, *Journal of European Public Policy*, n.º 5, vol. 7, 2000, págs. 684 a 704.

<sup>5</sup> Por ejemplo, FUENTE, A.: “The Effect of Structural Fund Spending on the Spanish Regions: An Assessment of the 1994-99 Objective 1 CSF”. *UFAE/LAE*, working paper, 2003, n.º 11.

analizar las diferentes formas de financiar el presupuesto de la UE<sup>6</sup>. Sin embargo, el enfoque para el análisis de las negociaciones ha partido principalmente desde la perspectiva de los estados miembros de la UE. Las preguntas sobre cómo otros actores, como por ejemplo los gobiernos de los entes subestatales, participan en esta negociación, sea en la formación de preferencias del gobierno nacional a nivel doméstico o de forma directa a nivel europeo, no se ha abordado específicamente.

Aunque varios estudios de diferentes disciplinas han analizado la participación de las Comunidades Autónomas (CC.AA) en la política europea, tanto a nivel doméstico, por ejemplo la cooperación inter-gubernamental, como europeo, por ejemplo la cooperación interregional, su participación en las instituciones comunitarias con perspectivas comparativas o en una dimensión temporal o según el impacto de diferentes políticas públicas comunitarias a nivel autonómico,<sup>7</sup> los análisis sobre la participación de las CC.AA en el diseño y la negociación de políticas redistributivas concretas son menos numerosas<sup>8</sup>.

---

ESPASA, M.: "The territorial redistributive power of the EU Budget. Empirical Evidence at National and Regional level". *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol 19, n.º 4, 2001, págs. 771 a 790.

<sup>6</sup> HEINEMANN, F., MOHL, P., OSTERLOH, S.: "Reforming the EU Budget: Reconciling Needs with Political-Economic Constraints", *Journal of European Integration*, n.º 32, vol.1, 2010, págs. 59 a 76. NÚÑEZ FERRER, J. (ed. al.): "The Use of Innovative Financial Instruments for Financing EU Policies and Objectives: Implications for EU and National Budgets", *CEPS Special Reports*, n.º 68/10/2012.

<sup>7</sup> Solamente para mencionar algunos trabajos: JEFFERY, C.: "Sub-national mobilization and European integration", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, 2000, págs 1 a 23.

RENZSCH, W.: *Sachsen-Anhalt in Europa – Europa in Sachsen-Anhalt. Zur Europapolitik in einem neuen Bundesland*, Leske & Budrich, Opladen, 2004. CASTELLÀ, JM.: "Las comunidades autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en la Unión Europea", *REAF*, n.º 6, 2008, págs. 37 a 91. 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 22/2020, 2010, págs, 1 a 28. COLINO, C.: "La problemática y los debates sobre la europeización y la acción exterior de las regiones y CC.AA en la Unión Europea", en TUÑÓN, J. (ed.) *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. ALBERTI E.; ORTEGA ALVAREZ, L.; MONTILLA MARTOS, J.A.: *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: "Comunidades Autónomas y Unión Europea: hacia una mejora de la participación directa de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 22, 2005, págs. 759 a 805. ORDÓÑEZ SOLÍS, D.: "Las relaciones entre la Unión Europea y las Comunidades Autónomas en los nuevos estatutos", *REAF*, n.º. 4, 2007, pags. 69 a 128. ROIG MOLÉS, E.: "Asimetría y participación autonómica en la formación de la voluntad española en asuntos de la UE: ¿Participación a dos velocidades?", *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 55, 1999, pags 199 a 225. LEON, S., FERRÍN PEREIRA, M.: "Intergovernmental Cooperation in a Decentralised System: the Sectoral Conferences in Spain", *South European Society and Politics*, vol. 16, n.º 4, 2011, págs. 513 a 532.

<sup>8</sup> KÖLLING, M.; CARMONA, A.: "La participación de las CC.AA en la negociación de la política de cohesión - ¿Ambitions beyond Capacity?", *Revista de Estudios Políticos*, n.º 161,

España es uno de los mayores beneficiarios de las políticas redistributivas comunitarias y el dinero procedente de Bruselas ha supuesto también para las CC.AA unos ingresos seguros para sus presupuestos, así como una cierta independencia de las asignaciones del gobierno central. Aunque su relación financiera con la UE ha cambiado después de la ampliación de la UE en 2004, España es también en el periodo financiero actual (2007-2013) con €35,2 mil millones, tras Polonia, el segundo beneficiario de la política de cohesión, y tras Francia con retornos de €7,5 mil millones, también el segundo beneficiario más importante de la Política Agrícola Común (PAC). Los recursos procedentes del presupuesto comunitario adquieren una importancia especial en el contexto de los recortes presupuestarios de las administraciones nacionales. Aunque al comienzo de la negociación del MFP 2014-2020 parecía muy probable que España se convertiría en contribuyente neto, a pesar de que fuera uno de los países más afectados por la crisis económica y financiera, España saldrá en el próximo periodo financiero con un saldo positivo. Las CC.AA solamente contribuyen de forma indirecta a la financiación del presupuesto, por lo que concentran tradicionalmente sus preferencias en las políticas redistributivas de la UE. En el clima de austeridad generalizado, las CC.AA temían especialmente ante la negociación del MFP (2014-2020) la pérdida de los fondos procedentes de la política de cohesión y la PAC. Aunque las CC.AA tienen situaciones socioeconómicas diferentes, ambas políticas asumen un papel central en el desarrollo socioeconómico de todas las CC.AA. No obstante ambas políticas tienen una naturaleza distinta y requieren la implicación de diferentes administraciones según la materia competencial afectada. Así como la PAC es una política sectorial que implica primordialmente los Ministerios de Agricultura, la política de cohesión es transversal y requiere una coordinación horizontal (entre las CC.AA) y vertical (con el gobierno central) más compleja entre actores administrativos de diferentes políticas públicas (como por ejemplo empleo, educación, fomento, urbanismo, medio ambiente ...).

Las CC.AA se movilizaron desde un momento temprano de la negociación, centrándose tanto en actividades a nivel doméstico como a nivel europeo. Sin embargo, al contrario que en las negociaciones del marco financiero 2007-2013, en el ámbito de la futura PAC se alcanzó un acuerdo entre todas las CC.AA y el gobierno central que estableció la base para la posición de negociación del gobierno. Con respecto a la política de cohesión 2014-2020, se llegó a una posición de mínimos a nivel doméstico entre las CC.AA y el gobierno central a última hora de la negociación y las CC.AA se concentraron principalmente en estrategias individuales a nivel europeo.

En este trabajo se pretende centrar el análisis de la participación de las CC.AA por un lado en los mecanismos internos existentes para la participación

---

julio-septiembre, 2013, págs. 239 a 278. KÖLLING, M.; SERRANO LEAL, C.: “La participación de las CCAA en el diseño y la negociación de la política de cohesión para el periodo 2014-2020”, *Universidad San Pablo, CEU, DT*, 2013, n.º 59.

en la fase ascendente de la formación de la posición negociadora del gobierno central, y por otro en los mecanismos externos de la participación en asuntos europeos. Esta aproximación se basa en el supuesto de que no todos los actores se benefician de la misma manera por la pertenencia a la UE, ni tienen el mismo procedimiento de participación en la negociación de los beneficios. La estructura institucional, a nivel europeo y doméstico, determina cómo se distribuyen estos beneficios o pérdidas y quien tiene acceso a su negociación. En este sentido, se considera que el marco institucional es la clave para entender la actuación de los actores en la UE por lo que al presente estudio se aplican los supuestos del neo-institucionalismo.

Considerando lo anterior, se pretende dar respuesta a la pregunta ¿qué factores determinaron la elección de los mecanismos de participación de las CC.AA en la negociación de la PAC y la política de cohesión en el contexto del MFP 2014-2020? Conforme a esta pregunta se comprobarán las siguientes hipótesis:

Teniendo en cuenta que las CC.AA parecían resultar desfavorecidas por el posible resultado de las negociaciones del MFP 2014-2020 en lo que se refiere a la PAC o la política de cohesión, se espera, en primer lugar (H I) que las CC.AA aprovecharían todos los mecanismos disponibles, sea de forma individual o de manera coordinada a nivel doméstico y europeo, para posicionarse en las negociaciones. En segundo lugar (H II), se espera una mayor participación de las CC.AA a nivel doméstico cuando se trate de políticas sectoriales ya que la coordinación resulta menos problemática considerando que el número de actores que intervienen en el proceso es menor.

Consecutivamente, la variable dependiente se identifica con el mecanismo elegido por parte de las CC.AA para su participación en las negociaciones de la futura política de cohesión y de la PAC, y las variables independientes se identifican por un lado con el marco institucional existente a nivel doméstico y europeo que posibilita la participación de la CC.AA en asuntos europeos y por otro lado con el tipo de las políticas (trasversal o sectorial).

Con el análisis se pretende aportar conocimiento a tres cuestiones complementarias e interrelacionadas. La primera cuestión está relacionada con los instrumentos internos y externos que las CC.AA tienen a su disposición para llevar a cabo una política activa y eficaz a nivel europeo; en segundo lugar, son objeto de debate los mecanismos de coordinación entre los distintos niveles administrativos; y, en tercer lugar, es preciso analizar cómo se materializa la participación de las CC.AA en el diseño y la negociación de las políticas europeas.

Tras un breve acercamiento teórico se exponen las posiciones de las CC.AA y del gobierno central con respecto a la PAC y la política de cohesión con el fin de analizar posteriormente los mecanismos que existen a nivel doméstico y europeo para materializar la participación de las CC.AA en estas negociaciones.

Para el estudio se han utilizado principalmente métodos cualitativos-interpretativos en el análisis de fuentes primarias, y entrevistas semi estructuradas, que se llevaron a

cabo por el autor y dentro de un proyecto de investigación dirigido por el profesor Cesar Colino, con diferentes directores de las oficinas autonómicas en Bruselas.

## 2. MARCO TEÓRICO PARA EL ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES SUBESTATALES EN ASUNTOS EUROPEOS

Desde la década de 1990, una creciente institucionalización de los mecanismos de participación a nivel europeo y doméstico ha puesto de relieve el papel los actores subestatales en la integración europea. El establecimiento del Comité de las Regiones, la participación regional en algunas formaciones del Consejo de Ministros y en el sistema de comitología de la Comisión Europea, así como la creación de un conjunto de redes regionales de cooperación, son algunos de los signos más visibles de una movilización de entes subestatales con el fin de participar en la toma de decisiones de la UE y el diseño de las políticas públicas europeas<sup>9</sup>. Al mismo tiempo, la UE desarrolla políticas públicas que, en términos prácticos, no solo han resultado decisivas para el desarrollo económico y social de los entes subestatales sino que estos actores son también responsables de su implementación y gestión. En este sentido, las responsabilidades políticas no han sido solamente reordenadas hacia arriba a través de la integración europea sino también hacia abajo, a través de la descentralización y hacia los lados por la desregulación y la privatización<sup>10</sup>. Sin embargo tras varios lustros de investigación, no se puede confirmar una emancipación sub-nacional ante la dominancia del estado nacional por la integración europea según el lema de la “Europa de las regiones”<sup>11</sup>. Hoy en día se habla de la “Europa con algunas regiones”<sup>12</sup> donde se pueden constatar importantes diferencias en el grado de las actividades desplegadas a nivel europeo por los actores subestatales, tanto según sus características constitucionales, socioeconómicas y/o culturales como las características de las políticas públicas y de la toma de decisiones a nivel de la UE.

En este sentido, un elemento crucial en el debate sobre las actividades europeas de los entes subestatales es el marco institucional a nivel doméstico o/y europeo que éstas utilizan en beneficio propio para la representación de sus intereses. La

<sup>9</sup> JEFFERY, C.: “Sub-national mobilization and European integration”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, 2000, págs 1 a 23. HOOGHE, L.: “Subnational mobilization in the European Union”, *West European Politics*, n.º 18, vol. 3, 1995, págs. 175 a 198.

<sup>10</sup> KEATING, M.: *The new regionalism in Western Europe. Territorial restructuring and political change*, Edward Elgar, Cheltenham, 1998. HOOGHE, L., MARKS, G.: “Multi-level Governance and European Integration”, Rowman & Littlefield, MD Lanham, 2001.

<sup>11</sup> “The slogan ‘Europe of the Regions’ seems to have had its origins in the ‘integral’ federalist model of European integration and was used by a number of federalist authors, [...] as Europe des Ethnicities, but with basically the same meaning. In this model of federalism, the nation-state would be replaced by Subnational levels of government and especially regions (but also communes and private interest groups) taking over some of the nation-state’s functions and responsibilities.” LOUGHLIN, J.: “Europe of the Regions” and the Federalization of Europe”, en: *The Journal of Federalism*, 1994, vol. 26, n.º 4. págs. 141 a 161, p. 154.

<sup>12</sup> BAUER, MW., BÖRZEL, T.: “Regions and the European Union”, en: ENDERLEIN, H., WÄLTI, S., ZÜRN, M., *Handbook on multi-level governance*, Cheltenham, Edward Elgar, 2010, págs. 235 a 263.

evidencia empírica indica<sup>13</sup> que algunos actores subestatales consideran más eficaz y fiable el marco doméstico que una participación directa a nivel europeo, considerada más difusa y a largo plazo. Otras regiones, sin embargo, aprovechan ambos canales de manera complementaria. Y finalmente también se pueden detectar regiones que se concentran en la participación directa. En el caso de España se observa un paulatino proceso de construcción de mecanismos que permiten a nivel doméstico la incorporación autonómica a los procesos decisorios europeos en los que sus intereses se encuentran afectados. Mientras que este proceso estuvo caracterizado por una relación conflictiva entre el estado nacional y las CC.AA durante los años ochenta y principios de los noventa, esta relación, según Börzel, ha evolucionado a una relación de cooperación desde finales de los años noventa<sup>14</sup>. Sin embargo, esta relación de cooperación entre los diferentes niveles administrativos no se puede generalizar para todas las materias relacionadas con asuntos europeos que implican la interacción del estado nacional y las CC.AA, tampoco se puede generalizar para todas las materias ni para el conjunto de las CC.AA, por lo que el Estado Autonómico no se ha desarrollado hacia un modelo de un Estado federal de tipo cooperativo similar al de Alemania y el sistema territorial de España sigue estando caracterizado por una dinámica concurrente, donde la cooperación o no cooperación vertical y horizontal tiene una diferente intensidad según política y nivel administrativo<sup>15</sup>. También la cooperación bilateral entre el Estado y una Comunidad Autónoma ha sido una constante desde el origen mismo del Estado Autonómico que se ha producido en el marco del diálogo bilateral que afectaba a asuntos específicos.

No obstante, los reformados estatutos de Cataluña y Andalucía (arts. 186 y 231.2, respectivamente) subrayan el marco de procedimientos bilaterales, cuando las negociaciones afecten exclusivamente a sus competencias. Sin embargo asuntos europeos que afecten exclusivamente a una Comunidad son excepcionales<sup>16</sup>. Lo habitual, por el contrario, es que los asuntos europeos afecten a la generalidad de

---

<sup>13</sup> Vease por ejemplo JEFFERY, C.: "Sub-national mobilization and European integration", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, 2000, págs 1 a 23.

<sup>14</sup> BÖRZEL, T.: *States and Regions in the European Union. Institutional Adaptation in Germany and Spain*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

<sup>15</sup> COLINO, C.: "Intergovernmental Relations in the Spanish federal system: in Search of a Model", en A. LÓPEZ BASAGUREN; L. ESCAJEDO (Eds.), *The Ways of Federalism in Western Countries and The Horizons of Territorial Autonomy in Spain*, vol. 2, Berlin Heidelberg: Springer-Verlag, 2013. TAJADURA TEJADA, J.: *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, Comares, Granada, 2000. XAVIER ARBÓS, M.: "Relaciones intergubernamentales: estado de la cuestión, cuestión de Estado", GARCÍA MORALES, M.J.; MONTILLA MARTOS, J.A.; ARBÓS I MARÍN, X. (ed), *Las relaciones intergubernamentales en el estado autonómico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, págs. 103-115. GARCÍA MORALES, M.J.: "Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico: Estado de la cuestión y problemas pendientes", GARCÍA MORALES, M.J.; MONTILLA MARTOS, J.A.; ARBÓS I MARÍN, X. (ed), *Las relaciones intergubernamentales en el estado autonómico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, págs. 103-115, págs. 9-72.

<sup>16</sup> KÖLLING, M.; CARMONA A.: "La participación de las CC.AA en la negociación de la política de cohesión - ¿Ambitions beyond Capacity?" ...

las CC.AA implicando, por lo tanto, un interés que resulta común a todas ellas especialmente en las materias relacionadas con el objetivo de este trabajo.

Además, se puede ver una progresiva institucionalización de estructuras administrativas en las CC.AA que les permiten llevar a cabo iniciativas propias, facilitando así la representación de los intereses autonómicos a nivel europeo. Recientemente, los Estatutos de autonomía reformados a partir de 2006 han incorporado esta nueva realidad, además de subrayar su voluntad de participación en la formación de la posición negociadora del Estado español ante la Unión Europea<sup>17</sup>.

La teoría de la gobernanza multinivel permite contextualizar este rol activo del nivel sub-estatal en el proceso político de la Unión. Esta teoría de medio alcance centra su análisis en la progresiva complejidad de la estructura de la UE y permite entender la movilización de los actores sub-nacionales al situarlos en un contexto más amplio<sup>18</sup>. Sin embargo considerando que el presente trabajo se centra en un caso y una negociación muy concreta, el modelo tiene limitaciones en su aplicación. Basándose también en similares deducciones sobre la complejidad del sistema de la UE, se desarrolló y adaptó al análisis de la integración europea la teoría del neo-institucionalismo. El neo-institucionalismo se define como teoría intermedia basada en la recuperación de los conceptos de la teoría realista de la elección racional y de las nociones del neo-funcionalismo, que no niega la centralidad de los actores estatales en el proceso negociador pero tampoco enfatiza el rol de las instituciones supranacionales. Según el neo-institucionalismo, el marco institucional, entendiendo este como matriz o colección de instituciones, es la clave ya que determina (facilita u obstaculiza) el acceso de los actores administrativos al proceso de coordinación y establece a qué nivel administrativo se lleva a cabo esta participación. En este sentido, el marco institucional estimula o restringe las posibilidades de la participación de los actores a negociaciones específicas dentro del marco doméstico y europeo. Esto permite a los actores la elección entre varias estrategias y cambiarlas con el tiempo a pesar de la continuidad institucional en uno u otro de los diferentes niveles. Además la estructura institucional, a nivel europeo y doméstico, determina como se distribuyen los beneficios derivados de la pertenencia a la UE, por lo que estos beneficios o costes se convierten en parte del cálculo de interés tanto para el estado miembro como para los distintos actores a nivel doméstico.

---

<sup>17</sup> MONTILLA MARTOS, J.A.: “Las relaciones de colaboración en el nuevo marco estatutario: bilateralidad y participación”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 151, 2011, págs. 153-199.

CASTELLÀ, JM.: “Las comunidades autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en la Unión Europea”, *REAF*, n.º 6, 2008, págs. 37 a 91. COLINO, C.: “La problemática y los debates sobre la europeización y la acción exterior de las regiones y CC.AA en la Unión Europea”. CARMONA CONTRERAS, AM: “Artículo 230. Marco de relación”, en CRUZ VILLALÓN, P., MEDINA GUERRERO, M (dirs.), *Comentarios Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Sevilla, Andalucía. Parlamento, 2012, págs. 3151 a 3160.

<sup>18</sup> ETHERINGTON, J.: “Las comunidades autónomas y la UE desde una perspectiva teórica”, *Revista CIDOB d’afers internacionals*, n.º. 99, 2012, págs 75 a 92.



En concreto las diferentes corrientes del neo-institucionalismo asignan “[...] poder explicativo al rol de las instituciones [...]”<sup>19</sup>, pero enfatizan el impacto de distintas instituciones a nivel doméstico y europeo. Sin embargo, cada corriente ofrece instrumentos analíticos aplicables al objetivo de este trabajo. En este sentido se pueden aplicar los supuestos del institucionalismo histórico para analizar el impacto de la dimisión temporal, por ejemplo por qué se crearon las diferentes conferencias sectoriales, cómo se han desarrollado y qué rol asumen hoy en día dentro de la coordinación intergubernamental en España, y la persistencia de estructuras institucionales ante posibles reformas, por ejemplo la ausencia de un marco institucional para la coordinación intergubernamental horizontal. El institucionalismo sociológico podría ser aplicado para verificar el rol de procesos de aprendizaje y socialización, por ejemplo la transformación de las relaciones conflictivas entre las CC.AA y el gobierno central con respecto a los asuntos europeos hacia una relación más cooperativa. Y el institucionalismo de la elección racional ayudaría a entender si la elección de una determinada estrategia de actuación por parte de las CC.AA se basa en cálculos estratégicos y es endógeno al propio marco institucional<sup>20</sup>. En relación con el objetivo central de este trabajo, el análisis del efecto del marco institucional en la elección de las estrategias de las CC.AA para su participación en las negociaciones de la futura política de cohesión y de la PAC, y tomando como referencia la pregunta central de la investigación, se puede concluir que aunque las tres ramas enfatizan el impacto de distintas instituciones y diferentes instrumentos analíticos, los supuestos derivados del institucionalismo de la elección racional, del institucionalismo histórico y del institucionalismo sociológico ofrecen premisas aplicables para este estudio. En este sentido y conforme a lo anterior, en este trabajo se aplica como definición del término institución, un concepto amplio y complejo, que incluye estructuras formales e informales, reglas, prácticas y normas sociales<sup>21</sup>.

### **3. LAS PREFERENCIAS/POSICIONES DE LAS CC.AA CON RESPECTO A LA POLÍTICA DE COHESIÓN Y LA PAC 2014-2020**

A continuación se pretende presentar de forma esquemática las posiciones de las CC.AA y del estado central con respecto a la política de cohesión y la PAC 2014-2020, con el fin de verificar si estas posiciones se caracterizan por una alta heterogeneidad o homogeneidad para determinar si la elección de los mecanismos de participación puede ser explicada por las posiciones divergentes de los actores.

El rol de España en la política de cohesión ha variado mucho durante los últimos lustros. Aunque su relación financiera con la UE ha cambiado después

---

<sup>19</sup> BULMER, S., ARMSTRONG, K.: *The Governance of the Single European Market*, Manchester University Press, Manchester, 1998.

<sup>20</sup> LINDNER, J.: *Conflict and Change in EU Budgetary Politics*, Routledge, London, 2006.

<sup>21</sup> MARCH, J.G.; OLSEN, J.P.: “The Institutional Dynamics of International Political Orders”. *International Organization*, n.º 4, vol. 52, 1998, págs. 943 a 969.

de la ampliación de la UE en 2004, y el balance neto se ha reducido en el periodo financiero actual (2007-2013), España sigue siendo con €35,2 mil millones, tras Polonia, el segundo beneficiario de la política de cohesión, y tras Francia, con retornos de €7,5 mil millones también el segundo beneficiario de la PAC. (Véase gráfico I).

Como se puede apreciar en el gráfico II, los recursos financieros procedentes de la política de cohesión y de la PAC son importantes para las CC.AA. Aunque se puede observar una disminución de las inversiones de la política de cohesión, ya sea por la convergencia basada en el crecimiento económico o por el efecto estadístico de la ampliación de la UE en 2004, cuando el promedio del PIB de la UE se redujo por la adhesión de diez países menos desarrollados, todas las CC.AA, aunque con diferente intensidad, contaron también el periodo actual con recursos de ambas políticas redistributivas (véase gráfico II).

Dadas sus diferentes realidades socioeconómicas, las CC.AA tienen diferentes preferencias en relación a las rúbricas del presupuesto. Sin embargo, se pueden constatar posiciones similares entre las CC.AA y el gobierno central con respecto a la política de cohesión y la PAC 2014-2020. El gobierno de España y la mayoría de las CC.AA demandaron, en relación con la perspectiva de la reducción de los fondos de cohesión, una salida gradual de la política de cohesión rechazando la interrelación entre el cumplimiento de condiciones macroeconómicas y la política de cohesión. Además, las preferencias se orientan hacia una mayor valoración del desempleo y en la utilización de los datos más recientes para el cálculo de las regiones beneficiarias.

En relación con los puntos de divergencia, al contrario del gobierno central, las CC.AA consideraron la cohesión territorial como una prioridad para el próximo marco financiero. La mayoría de las CC.AA exigían también más participación en el desarrollo de los planes operativos y más autonomía en la gestión e implementación de los fondos.<sup>22</sup> En relación con los criterios para el cálculo de las demandas, tradicionalmente existen diferencias, especialmente las regiones poco pobladas y las islas requieren instrumentos específicos para su desarrollo regional.

También en el sector agrícola existen entre las CC.AA diferentes realidades socioeconómicas, pero éstas tampoco se convirtieron en intereses heterogéneos con respecto a la PAC 2014-2020. En general, todos los actores rechazaron la reducción del presupuesto para la PAC y consideraron el nivel del gasto propuesto por la CE como el mínimo aceptable. El gobierno central y las CC.AA requirieron más flexibilidad y autonomía en la definición de los criterios para la aplicación de los

---

<sup>22</sup> Ya el gobierno de González insistió, en las negociaciones de Delors I, en flexibilizar la aplicación del FEDER y su distribución desde el nivel nacional, y posteriormente en las negociaciones de Delors II en la instalación de un fondo adicional gestionado por el gobierno central el Fondo de Cohesión. En este sentido, también la insistencia del gobierno de Zapatero en el *phasing out* del Fondo de Cohesión durante la negociación de las PPF 2007-2013 reflejaba, como muestra la prioridad para conseguir el fondo tecnológico gestionado a nivel nacional, también las tradicionales preferencias del gobierno nacional para la gestión de los recursos comunitarios de manera central.

fondos, además de un modelo de la PAC orientado hacia el nivel regional con cierta homogeneidad en los subsidios para las explotaciones y productos y menos condicionalidad temática y entre los criterios macroeconómicos y la futura PAC. Sin embargo se consideraba positiva la reserva de inversiones específicas en el Programa Marco 2014-2020 destinada a la I+D+i en el sector agrícola. Además se requería un nivel específico de cofinanciación para las regiones en transición y un apoyo específico para agricultores jóvenes.

Al igual que con las posiciones sobre la futura política de cohesión, tampoco se ha llegado a un acuerdo sobre el nivel de autonomía de las CC.AA en la gestión de los subsidios de la PAC.

#### **4. LA PARTICIPACIÓN DE LAS CC.AA EN LA NEGOCIACIÓN DEL MFP 2014-2020**

Como ya se ha mencionado, el marco institucional de la cooperación y coordinación entre las CC.AA y el gobierno central en materia de asuntos europeos se ha ampliado de manera cualitativa y cuantitativa durante los últimos 20 años. Al mismo tiempo se puede constatar un incremento de la cooperación horizontal para definir posiciones comunes<sup>23</sup>.

##### **4.1. La participación a nivel doméstico**

###### **4.1.1. La participación bilateral**

La cooperación bilateral ha sido una constante, desde el origen mismo del Estado Autonómico. El diálogo bilateral entre el Estado y una Comunidad Autónoma ha operado como una práctica fragmentaria y puntual también en asuntos relacionados con la UE. La Disposición Adicional 1.<sup>a</sup> de la Ley 2/1997, de 13 de marzo, ilustra esta tendencia, cuyo contenido prevé lo siguiente: “*Aquellas cuestiones propias de la participación en asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, que afecten en exclusiva a una Comunidad Autónoma o que tengan para ésta una vertiente singular en función de su especificidad autonómica, se tratarán, a iniciativa de cualquiera de las partes y de mutuo acuerdo, mediante instrumentos de cooperación de carácter bilateral*”. Las negociaciones bilaterales han llevado también en los asuntos europeos, igual que en otras políticas públicas, a una colaboración asimétrica<sup>24</sup>. Cabe destacar que cuando el gobierno central gobernó en minoría y dependía de los votos de los partidos nacionalistas periféricos se detectan fases de mayor institucionalización de los mecanismos de cooperación (1996-2000 y 2004-2011). Sin embargo las soluciones específicas demandadas por estos partidos no se convirtieron en una

---

<sup>23</sup> 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. 22/2020, 2010, págs, 1 a 28.

<sup>24</sup> AJA, E.: *El Estado Autonómico. Federalismo y Hechos Diferenciales*. Alianza, Madrid, 2003.

asimetría permanente en la acción exterior, sino que podrían ser posteriormente utilizadas por otras CC.AA. Esta tendencia se puede ver especialmente con respecto a las oficinas autonómicas en Bruselas. Los caracteres geográficos o socioeconómicos determinados, por ejemplo las Islas Canarias como región últraperiférica, llevaron también a la creación de relaciones bilaterales específicas, así como por la ausencia de un marco institucional para la cooperación multilateral. En este sentido, desde finales de los noventa, todas las CC.AA tienen comisiones bilaterales de un diferente nivel de institucionalización con el gobierno central y en algunas de estas comisiones se han establecido grupos de trabajo para asuntos europeos<sup>25</sup>. También los nuevos estatutos, especialmente los estatutos catalán y andaluz (arts. 186 y 231.2, respectivamente), subrayan el marco de procedimientos bilaterales, cuando las negociaciones afecten exclusivamente a sus competencias, en tales casos, se pone de manifiesto una clara inclinación hacia la dinámica bilateral, presentándola como vía relacional preferente con el Estado<sup>26</sup>. Sólo en un segundo momento, se hará referencia a los cauces multilaterales de participación, reservándolos para “los demás casos”. Sin embargo en lo que se refiere a las negociaciones del MFP 2014-2020 no se puede constatar de un uso específico de estos mecanismos, con excepción del caso de las Islas Canarias cuyo gobierno trabajó estrechamente con el Gobierno de España.

#### 4.1.2. La participación multilateral

En lo que se refiere a la cooperación multilateral existe teóricamente un amplio marco institucional para posibilitar la coordinación entre las CC.AA y el gobierno central en temas transversales, sin embargo solo los mecanismos sectoriales parecen dominar en esta coordinación.

Un mecanismo por excelencia para la cooperación transversal, son las segundas cámaras territoriales o comisiones europeas horizontales. Sin duda al ámbito parlamentario se puede atribuir cierta relevancia para la articulación de posiciones autonómicas. Cabe recordar que el debate sobre la participación autonómica en las formaciones del Consejo de Ministros encontró su punto de partida no solo en las posturas defendidas por los gobiernos autonómicos, sino también en las reivindicaciones de los grupos parlamentarios en las Cortes Generales<sup>27</sup>. Sin embargo y como consta en el artículo 69.1 CE, el Senado es la cámara de representación territorial, por lo que representa al territorio del estado y no a una entidad regional específica. Esta limitación se traslada también a la Comisión Mixta para la Unión Europea, por lo que esta Comisión tiene una función reducida para la coordinación de los intereses autonómicos y su participación en la

---

<sup>25</sup> Catalunya; Andalucía, Aragón, Castilla y León.

<sup>26</sup> Por ejemplo: Estatuto de Autonomía de Aragón, artículo 93; Estatuto de Autonomía de Andalucía, artículo. 231.3.

<sup>27</sup> ROIG MOLÉS, E: “Asimetría y participación autonómica en la formación de la voluntad española en asuntos de la UE: ¿Participación a dos velocidades?”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 55, 1999, págs.199 a 225.

formación de la posición estatal. No obstante, cabe recordar el rol destacable de esta Comisión como instrumento para consensuar la política del gobierno en asuntos europeos entre los partidos políticos y de refuerzo de la posición del gobierno nacional frente a otros gobiernos nacionales en negociaciones europeas<sup>28 29</sup>.

Con respecto al debate sobre el próximo MFP 2014-2020, en el seno de la Comisión Mixta, se establecieron las siguientes ponencias:

- Ponencia sobre regiones ultraperiféricas en la Unión Europea<sup>30</sup> con la comparecencia de dos representantes autonómicos. (La Comisionada de Acción Exterior del Gobierno de Canarias y dos ex-Presidentes del Gobierno de Canarias.)
- Ponencia sobre la revisión de políticas de cohesión y agraria común<sup>31</sup> con la comparecencia de los representantes autonómicos: Consejera de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León y Consejero de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
- Ponencia sobre el estudio de especificidades de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla<sup>32</sup> con la comparecencia de los Presidentes de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

Además, principalmente los diputados de los grupos del Grupo Parlamentario Catalán y Entesa Catalana de Progrés y de las Islas Canarias fueron los que pudieron intervenir con temas específicos de sus circunscripciones. Sin embargo en el informe final de la Comisión Mixta se confirman en grandes líneas la posición de los gobiernos de España y de las CC.AA en lo que se refiere a la PAC y la política de cohesión<sup>33</sup>.

La Conferencia de Presidentes se perfila teóricamente como el órgano de máximo nivel político de cooperación multilateral entre el Estado y las CC.AA. Esta formada por el Presidente del Gobierno y por los Presidentes de las diecisiete CC.AA y de las Ciudades de Ceuta y Melilla. La Conferencia de Presidentes ha celebrado de manera irregular cinco reuniones<sup>34</sup>. A pesar de las críticas que se pueden realizar con respecto a la organización de los encuentros, el nivel de institucionalización y el impacto de la Conferencia en el tema del desarrollo de los mecanismos de participación de las CC.AA en los Asuntos Comunitarios Europeos, fue tratado en la primera reunión. En la Conferencia del 2 de octubre de 2012 se aprobó una posición global con respecto al MFP 2014-2020 demandando una “financiación suficiente” de la PAC y un nivel de recursos “adecuados” en la política de cohesión, que atienda especialmente a las

---

<sup>28</sup> MARTÍN MARTÍNEZ, M. “El control parlamentario de la política comunitaria”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol 22, n.º 2, 1995, págs. 445 a 474.

<sup>29</sup> CLOSA, C., HEYWOOD, P.: *Spain and the European Union*. Palgrave Macmillan, New York, 2004.

<sup>30</sup> Fecha de Constitución: 20/10/2009 Fecha de disolución: 23/03/2010.

<sup>31</sup> Fecha de Constitución: 09/03/2010 Fecha de disolución: 14/06/2011.

<sup>32</sup> Fecha de Constitución: 22/03/2011 Fecha de disolución: 20/09/2011.

<sup>33</sup> Véase Cortes Generales 29/06/2011.—Serie A. n.º 448.

<sup>34</sup> 28 de octubre de 2004, 10 de septiembre de 2005 y 11 de enero de 2007, 14 de diciembre de 2009 y 02 de octubre 2012.

regiones en transición y ultraperiféricas, y tenga un “tratamiento especial” con la insularidad y las ciudades autónomas<sup>35</sup>.

También en España se ha iniciado la cooperación en comisiones europeas horizontales. La Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas es una iniciativa que surge de los encuentros regulares de las 6 CC.AA con estatuto de autonomía reformado<sup>36</sup>. En los encuentros se abordaron también temas relacionados con la participación de las CC.AA en asuntos europeos, y se aprobó una declaración sobre la participación de las CC.AA en la formación de las posiciones del Estado ante la UE, insistiendo en la necesidad de la participación de las CC.AA en todas las formaciones del Consejo de la UE y en mejorar la eficacia de la participación autonómica en las instancias internas de participación<sup>37</sup>. Además se acuerda establecer una postura común ante la reforma de la Política Común de Pesca. Sin embargo no se logró institucionalizar la Conferencia de los Gobiernos de las CC.AA y su labor dependía en gran medida de la iniciativa de algunos de sus miembros. Tras las elecciones autonómicas de 2011 no se han convocado más reuniones de esta conferencia.

Dentro de los mecanismos multilaterales se debe mencionar también la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE). Ya en 1992 se adoptó el Acuerdo de institucionalización de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE)<sup>38</sup> y en 1997 se aprueba la Ley 2/1997 con la que se regula su composición y funciones<sup>39</sup>. Según esta Ley la CARUE es un órgano de cooperación, consulta y deliberación entre el estado y las CC.AA. A pesar de que ya en 1997 se define también a las conferencias sectoriales como órganos a través de los cuales se materializa la participación autonómica en asuntos europeos, se establece que la CARUE sigue siendo el órgano central que asume las cuestiones relativas a la participación de las CC.AA en asuntos europeos que carecen de una Conferencia Sectorial equivalente donde ser tratadas. En concreto entre sus funciones debe articular, mejorar y garantizar la información, discusión, cooperación y participación de las CC.AA en asuntos europeos. Sin duda la CARUE ha sido protagonista en los procesos de gestación y aprobación de los distintos acuerdos que han ido forjando el sistema de participación autonómica en los asuntos europeos pero el número de reuniones celebradas ha sido desigual, marcada por picos de actividad coincidentes con el establecimiento de sistemas

---

<sup>35</sup> Declaración suscrita por unanimidad por el presidente del Gobierno y los jefes de los Ejecutivos autonómicos, reunidos en la V Conferencia de Presidentes celebrada en el Senado el día 2 de octubre 2012.

<sup>36</sup> Baleares, Cataluña, Andalucía, Castilla y León, Comunidad Valenciana y Aragón.

<sup>37</sup> En el VIII encuentro celebrado en Santiago de Compostela se creó la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, con la finalidad de promover la cooperación y la colaboración política y administrativa entre las CC.AA. La primera Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas se celebró en Santander el 21 de marzo de 2011.

<sup>38</sup> Desde el 15 de abril de 2010 cambió su nomenclatura pasando a denominarse Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE).

<sup>39</sup> Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas.

de participación. Con ello la CARUE y su órgano preparatorio la Comisión de Coordinadores de Asuntos de la Unión Europea han cumplido con uno de sus objetivos pero ha perdido relevancia como órgano central que asume las cuestiones relacionadas con asuntos europeos que carecen de una Conferencia Sectorial. A pesar de que el reglamento interno de la CARUE determina el número de reuniones, con dos al año, el número de reuniones ha ido bajando paulatinamente<sup>40</sup>.

Sin embargo, desde finales de los noventa la cooperación entre el estado y las CC.AA se ha articulado de manera progresiva a través de las Conferencias Sectoriales (CCSS)<sup>41</sup>. Las Conferencias Sectoriales, como órganos multilaterales de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, se regulan en el artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común.

Cada Conferencia Sectorial aplica tanto en la fase ascendente como en la descendente un marco de cooperación que establece el procedimiento de intercambio de información y de los documentos necesarios para hacer efectivo el procedimiento de participación<sup>42</sup>. Las Conferencias Sectoriales asumen hoy en día un rol muy importante para las CC.AA, ya sea en cuanto a la coordinación de una posición común en una materia específica relacionada con la UE, como para determinar la representación autonómica en las formaciones del Consejo de Ministros. En este sentido, las CCSS garantizan el funcionamiento cotidiano de la cooperación entre el Estado y las CC.AA en asuntos europeos. En 2010 existían cerca de 40 Conferencias Sectoriales que trabajaban con diferente intensidad sobre un amplio sector de temas. Con más frecuencia se reúnen los diferentes consejos consultivos de políticas sectoriales para Asuntos Comunitarios<sup>43</sup>. (véase Gráfico III). Aunque no se puede establecer una causalidad entre el número de las reuniones y los resultados, Leon y Ferrín Pereira confirmaron el gran número de acuerdos que se alcanzan en las CCSS, especialmente en el Consejo Consultivo de política agrícola<sup>44</sup>. Con respecto al MFP 2014-2020, las CC.AA y el Ministerio de Agricultura no solo acordaron una posición

---

<sup>40</sup> CARUE Reglamento interno, BOE n.º 189, 8 agosto 1997, 05/06/1997, modificaciones 23/07/2008, 28/10/2009 y 15/04/2010.

<sup>41</sup> GRAU I CREUS, M.: "Spain: Incomplete Federalism", en WACHENDORFER-SCHMIDT U (ed.), *Federalism and Political Performance*, London, Routledge, 2000, págs. 58 a 77.

<sup>42</sup> CONSEJO DE ESTADO: "Informe sobre la inserción del Derecho Europeo en el ordenamiento español", 14/02/2008.

<sup>43</sup> Los Consejos Consultivos son las reuniones específicas de las Conferencias Sectoriales para tratar los órdenes del día de los respectivos Consejos de Ministros de la Unión Europea. Consejo Consultivo de Política Agrícola para Asuntos Comunitarios, constituido, 15/06/2000 Reglamento de la Conferencia Sectorial de Agricultura. Consejo Consultivo de Política Medioambiental para Asuntos Comunitarios constituido 14/10/2009 Reglamento de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente. Consejo Consultivo de Política Pesquera para Asuntos Comunitarios, 15/06/2000.

<sup>44</sup> LEON, S., FERRÍN PEREIRA, M.: "Intergovernmental Cooperation in a Decentralised System: the Sectoral Conferences in Spain", *South European Society and Politics*, vol. 16, n.º 4, 2011, págs. 513 a 532.

específica para una reunión del Consejo de Agricultura y Pesca, sino que publicaron tras la presentación de la propuesta de la Comisión sobre el MFP 2014-2020 una primera opinión común<sup>45</sup> y en junio de 2012 una posición común (“posición nacional única”) sobre la reforma de la PAC<sup>46</sup>. Esta posición común se utilizó como base para la estrategia de la negociación y fue trasladada al PE, a la CE y a los otros estados miembros. También en el Consejo Consultivo sobre la Política Pesquera se alcanzó anteriormente una posición común. Sin embargo el debate acerca de la futura política de cohesión no se desarrolla en una conferencia sectorial específica sobre la materia<sup>47</sup>.

## 4.2. La Participación a nivel europeo

La participación autonómica en el exterior y la coordinación con la de la administración del Estado se articula en torno a tres ejes diferenciados: uno de carácter estatal (la Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER), uno netamente autonómico (las oficinas y delegaciones autonómicas en Bruselas) y un tercero que pivota sobre la inserción de órganos y cargos autonómicos en unidades estatales como son las delegaciones que, en representación de España, intervienen en distintas instancias comunitarias<sup>48</sup>.

Desde 1998, las CC.AA participan en un número creciente de comités intergubernamentales adscritos a la Comisión<sup>49</sup>. Como ya se ha mencionado y conforme a las “Reglas sobre la participación autonómica en los comités de ejecución de la Comisión Europea” la coordinación interadministrativa se realiza en el seno de las Conferencias Sectoriales específicas. La participación se produce en nombre y representación de la totalidad de las CC.AA<sup>50</sup>.

---

<sup>45</sup> El Gobierno y las autonomías suscriben un escrito contra la nueva PAC, in: [laverdad.es](http://laverdad.es), 17.10.2011.

<sup>46</sup> Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (2012), Las 15 claves de la postura española en la reforma de la PAC, <http://www.lamoncloa.gob.es/ServiciosdePrensa/NotasPrensa/MinisterioAgriculturaAlimentacionMedioAmbiente/2012/130612-15puntos.htm> [21.01.2013]

<sup>47</sup> En relación al MFP 2014- 2020 se debe mencionar también el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas. (aunque el debate sobre sobre el MFP no figura en la agenda de este consejo).

<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Consejo%20de%20Politica%20Fiscal%20y%20Financiera.aspx> [21.01.2013]

<sup>48</sup> CONSEJO DE ESTADO: “Informe sobre la inserción del Derecho Europeo en el ordenamiento español”, 14/02/2008.

<sup>49</sup> En ese año se estableció la presencia autonómica en 55 comités; en 2002 se ofreció la participación autonómica en 95 comités, si bien algunos de ellos no fueron solicitados por ninguna Comunidad Autónoma, de forma que entre 2003 y 2006 se ha verificado su presencia en 74 comités. Acuerdo de la CARCE, de 27 de noviembre de 2007, para el período 2007-2011: Medio Ambiente (21), Agricultura (20), Salud y Consumidores (12), Empresa (11), Investigación (5), Educación y Cultura (4), Transportes y Energía (4), Empleo y Asuntos Sociales (4), Pesca (4), Sociedad de la Información (2), Mercado Interior (1), Política Regional (1), Estadísticas (1) y Justicia e Interior (1).

<sup>50</sup> Si en el periodo 1998-2002 los comités abiertos fueron 55, en el siguiente periodo (2003- 2006) el número ha aumentado a 95 (aunque no todos se abrieran efectivamente porque en algunos de ellos ninguna Comunidad Autónoma mostró interés alguno por estar presente: al final los abiertos fueron 74).



Es importante establecer una distinción entre los comités de comitología, por un lado, y otros órganos, en particular los “comités de expertos” instituidos por la propia CE. Estos últimos proporcionan conocimientos técnicos a la CE para elaborar sus políticas, mientras que los comités de comitología asisten a la CE en el ejercicio de las competencias de ejecución<sup>51</sup>. A pesar de ello, se puede constatar que las funciones de los comités de comitología van más allá del control de la ejecución de la normativa comunitaria, ya que el trabajo en los comités ofrece la posibilidad de influir en el proceso de elaboración de decisiones comunitarias y en la formulación de sus políticas, además se puede obtener información de forma anticipada de las propuestas e iniciativas de la CE. Sin embargo, el funcionamiento durante casi un decenio de participación ha puesto de manifiesto la necesidad no tanto de una ampliación del número de comités sino de la mejora de la calidad de la representación de las CC.AA<sup>52</sup>. A pesar de que el número de comités en total y el número de reuniones no son los únicos indicadores de actividad, sí reflejan la intensidad del trabajo tanto a nivel sectorial como en los distintos comités<sup>53</sup>. Las CC.AA trabajan en varios comités relacionados con el sector agrícola y también en el único comité relacionado con la política regional<sup>54</sup>. Mientras en el sector Agricultura y Desarrollo Rural se celebraron desde el año 2009 un promedio de 15 reuniones anuales adoptando un gran número de medidas de ejecución, el Comité para la Política Regional se reúne una vez al año<sup>55</sup>.

Los estatutos recogen también las facultades de las CC.AA de participar en las delegaciones españolas en las formaciones del Consejo y en sus grupos de trabajo<sup>56</sup>. Respecto de las formaciones del Consejo, se estableció la incorporación a la delegación española de un Consejero o miembro de Consejo de Gobierno autonómico. El representante autonómico es nombrado en el seno de las Conferencias Sectoriales concernidas y responsable de la coordinación del proceso previo y la concertación con la Administración del Estado. Considerando las primeras dificultades en la participación en las deliberaciones de estas formaciones del Consejo de Ministros, durante los últimos años la participación en las formaciones del Consejo y la coordinación necesaria entre los actores se ha normalizado<sup>57 58</sup>. La mayoría de los representantes autonómicos evalúan de manera

---

<sup>51</sup> COM(2010)354.

<sup>52</sup> CASTELLÀ, JM.: “Las comunidades autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en la Unión Europea”.

<sup>53</sup> COM(2010)354 final.

<sup>54</sup> Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2012) Listado de Comités de la Comisión Europea en los que participan las Comunidades Autónomas.

<sup>55</sup> COM(2012) 685 final.

<sup>56</sup> BELTRÁN, S: “Una salida para la representación de las comunidades autónomas en el Consejo de la UE”, *Revista CIDOB d’afers internacionals*, núm. 99, 2012, págs. 133 a 158.

<sup>57</sup> “Guía de buenas prácticas para la aplicación del Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea”. Acuerdo de la CARCE de 12 de diciembre de 2006.

<sup>58</sup> BELTRÁN, S: “Una salida para la representación de las comunidades autónomas en el Consejo de la UE”, ...

positiva esta participación y se puede constatar un incremento de la sensibilización de las CC.AA respecto al impacto de políticas comunitarias, principalmente por su implicación temprana en el proceso de toma de decisiones<sup>59</sup>. Sin embargo mientras el representante autonómico participa en el Consejo de Agricultura y Pesca y sus correspondientes grupos de trabajo,<sup>60</sup> las CC.AA no tienen acceso al grupo de trabajo “Acciones estructurales” donde se tratan los asuntos relativos a la política de cohesión de la UE ni al grupo “amigos de la presidencia” del Consejo de Asuntos Generales en el que se negocia el MFP2014-2020.

A parte de las conferencias sectoriales, la coordinación de la participación de las CC.AA en los órganos comunitarios figura entre los objetivos de los dos Consejeros Autonómicos en la REPER<sup>61</sup>. Los Consejeros participan con frecuencia en las reuniones de las CC.AA para concertar una posición común ante los consejos de Ministros y facilitan, en su “función de intermediario”, una perspectiva global de las negociaciones a nivel a nivel europeo y la posición del gobierno estatal. Sin embargo dado que los consejeros tienen principalmente la función de coordinación sin ofrecer accesos a foros adicionales de negociación, los representantes de las oficinas autonómicas en Bruselas se reúnen con frecuencia con los Consejeros Sectoriales de la REPER, que acceden a todas las reuniones de los grupos de trabajo y a las formaciones del Consejo de Ministros, como por ejemplo. al grupo de “amigos de la presidencia”.

En lo que se refiere a la presencia directa de las CC.AA en la Unión Europea, está se materializa principalmente a través de sus Oficinas/Delegaciones. La mayoría de los nuevos Estatutos de Autonomía refuerzan las delegaciones en Bruselas con un reconocimiento explícito. A pesar de los recientes debates sobre la duplicidad de estructuras en las representaciones exteriores y la firma de acuerdos de cooperaciones entre la administración estatal y autonómica, parecen mantener su independencia espacial. Desde el inicio de su presencia en Bruselas, las oficinas autonómicas mantuvieron relaciones entre ellas, relaciones que en un principio se basaron fundamentalmente en relaciones personales. Desde 2002 se ha institucionalizado un sistema de colaboración de las oficinas regionales españolas en Bruselas (CORE) con dos niveles. A nivel de responsables de las Oficinas/Delegaciones de las CC.AA en Bruselas, se mantienen reuniones con cierta regularidad para abordar temas de interés para las CC.AA y que están presididos por una CC.AA de turno. Además se han creado grupos de coordinación técnica sectorial (medio ambiente, política de cohesión, empleo y asuntos sociales, agricultura, salud...). El grupo de trabajo política de cohesión, coordinado por el País Vasco, llegó a consenso en un momento temprano de la negociación con una posición común con respecto al *non*

---

<sup>59</sup> ETHERINGTON, J: Las comunidades autónomas y la UE desde una perspectiva teórica, ...

<sup>60</sup> Las Comunidades Autónomas participan en los Consejos de Ministros de: Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; y Educación, Juventud y Cultura. Desde 2009 también en Competitividad-temas de Consumo, y desde 2010 en las reuniones relativas a ordenación del juego y apuestas.

<sup>61</sup> Acuerdo de la CARCE del 9 de diciembre de 2004.

*paper* de la CE sobre la futura política regional publicado en octubre de 2009.<sup>62</sup> Sin embargo esta posición común que no fue posteriormente adoptada a nivel político por los gobiernos de las CC.AA.

Mientras muchos académicos y representantes de las CC.AA han argumentado que el Comité de las Regiones es meramente un órgano consultivo con poco o ningún impacto en el proceso de toma de decisiones en la UE<sup>63</sup>, Carroll contradice esta perspectiva y argumentan que la Comisión Europea considera los dictámenes y reglamentos del CdR como aportaciones importantes a sus deliberaciones<sup>64</sup>. En lo que se refiere al debate sobre el MFP 2014-2020, el CdR estableció una Comisión *ad hoc* para representar los intereses regionales y para colaborar con las demás instituciones, en particular con los comités del Parlamento Europeo, la Comisión, el Consejo y las Presidencias de la UE.

El papel de las CC.AA en el seno del CdR tiene una larga tradición aunque solo algunos estatutos mencionan este foro de representación de interés regional<sup>65</sup>. Sin embargo, en la práctica, el CdR representa un órgano de referencia para la participación de algunas CC.AA en la UE y para articular sus posiciones, tanto en actos de representación como en el trabajo de las comisiones temáticas, o también como foro de encuentro con otras regiones españolas o europeas. Durante las negociaciones de las PPF 2007-2013 los Presidentes de las CC.AA firmaron en abril de 2005 una declaración en el seno del CdR sobre el futuro de la política de cohesión en el periodo 2007-2013. Con respecto a las negociaciones del MFP 2014-2020 se puede mencionar la reunión de nueve jefes de ejecutivos autonómicos<sup>66</sup> el día 10 de octubre de 2011 con el presidente de la Comisión Europea en el seno del CdR, donde rechazaron la condicionalidad de los fondos de la política de cohesión con datos macroeconómicos.

Sobre el futuro de la política de cohesión, el CdR, en concreto la Comisión de Política de Cohesión Territorial, ha emitido varios dictámenes, aunque no vinculantes. Los representantes de las CC.AA participaron de manera coordinada en la elaboración de estos dictámenes, ya sea a través de la presentación de enmiendas en el pleno o en el debate activo en la COTER<sup>67</sup>. Para aumentar el impacto de esta participación se han establecido consultas informales a nivel técnico entre las

---

<sup>62</sup> Las autonomías españolas protestan por la reforma del presupuesto de la UE, 18/11/2009, El Diario Vasco.

<sup>63</sup> Por ejemplo: HEPBURN, E. "The Rise and Fall of a 'Europe of the Regions'", *Regional and Federal Studies*, Vol 18, n.º 5, 2008, pags. 537-555.

Jeffery, C., "Towards a 'Third Level' in Europe? The German Länder in the European Union", *Political Studies*, Vol. 44, Núm 2, 1996, pags. 253-266.

<sup>64</sup> CARROLL, WE.: "The Committee of the Regions: A Functional Analysis of the CoR's Institutional Capacity. Author", *Regional and Federal Studies*, Vol 21, n.º 3, 2011, pags. 341 a 354

<sup>65</sup> CASTELLÀ, JM: "Las comunidades autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en la Unión Europea", *REAF*, n.º 6, 2008, pags. 37 a 91.

<sup>66</sup> Murcia, Extremadura Gobierno Vasco, Patxi López; Andalucía, Valenciana, Canarias, Navarra, Aragón, Baleares.

<sup>67</sup> BARRIOS BEL, I: "El futuro de la política de cohesión: estado del debate", *Revista Hacienda Canaria*, n.º 33, 2011, pags. 279 a 307.

CC.AA para detectar si las enmiendas consiguen suficientes apoyos por parte de otras CC.AA (se requieren seis firmas para presentar enmiendas en el pleno) o si se pueden presentar enmiendas conjuntas sobre materias de interés común. En el análisis de la tabla 3 se puede apreciar un alto número de enmiendas presentadas y apoyadas por las CC.AA con respecto a diferentes dictámenes sobre documentos claves para la futura política de Cohesión. (Véase anexo 2).

Además de la participación individual formalizada, los diferentes niveles administrativos participaron en el contexto europeo en consultas públicas relacionadas con el MFP 2014-2020. (Véase Grafico IV).

Como se puede ver en el gráfico IV, las CC.AA participaron mayoritariamente en las consultas relacionadas con el futuro de la política de cohesión mientras que la participación en consultas sobre la futura PAC era más reducida.

En la siguiente tabla se analiza la participación de los diferentes niveles administrativos en una consulta concreta relacionada con la futura política de cohesión comparando la participación de los entes públicos con las contribuciones al debate sobre la política de cohesión 2007-2013. (Véase tabla 1).

Entre otras conclusiones que se puede sustraer de la tabla, destaca que las CC.AA participaron en numerosas asociaciones interregionales a nivel europeo que han aportado contribuciones al debate sobre la futura política de cohesión. Sin embargo no existía ninguna asociación de entidades a nivel local o regional en España que haya aportado su punto de vista de manera conjunta, tampoco se ha enviado una posición común entre las CC.AA y el gobierno central como por ejemplo en el caso de Alemania.

Para concluir este capítulo, en la tabla 2 se resumen de manera esquemática los principales mecanismos de participación y su aplicación en las negociaciones de la PAC y la política de cohesión. Como se puede apreciar, no todos los mecanismos han sido utilizados de manera igual en la negociación de las diferentes políticas redistributivas. A continuación se va a profundizar en el análisis de cada rúbrica. (Véase Tabla 2).

## 5. CONCLUSIONES

En el texto se ha analizado la participación de las CC.AA en las negociaciones del MFP 2014-2020 en concreto su participación en la negociación de la PAC y la política de cohesión 2014-2020. Considerando los diferentes mecanismos de participación elegidos por parte de las CC.AA (el doméstico, en el caso de la PAC, y el nivel europeo en el caso de la política de cohesión) se ha planteado la pregunta ¿Qué factores determinaron la elección de los mecanismos de participación de las CC.AA en la negociación de la PAC y la política de cohesión en el contexto del MFP 2014-2020? Conforme a esta pregunta se pretendía comprobar las siguientes hipótesis: Teniendo en cuenta que las CC.AA parecían resultar desfavorecidas por el posible resultado de las negociaciones del MFP 2014-2020, en lo que se refiere a la PAC o la política de cohesión, se esperaba, en primer lugar (H I) que las CC.AA aprovecharían todos los mecanismos disponibles, sea de forma individual

o de manera coordinada a nivel doméstico y europeo, para posicionarse en las negociaciones. En segundo lugar (H II) se esperaba una mayor participación de las CC.AA a nivel doméstico cuando se trate de políticas sectoriales ya que la coordinación resultaría menos problemática considerando que el número de actores que intervienen en el proceso es menor.

Tras el análisis se puede confirmar un impacto del marco institucional en la elección de los mecanismos de participación de las CC.AA en las negociaciones del MFP 2014-2020. En concreto se llega a las siguientes conclusiones:

- Las CC.AA aprovecharon el marco institucional tanto a nivel europeo como a nivel doméstico para participar en la negociación de la PAC y la política de cohesión 2014-2020.
- Cuando el marco institucional permitía una participación a nivel doméstico (como por ejemplo a través de las conferencias sectoriales) las CC.AA se han concentrado en actividades a este nivel.
- Cuando el marco institucional no permitía una participación a nivel doméstico las CC.AA se han concentrado en actividades a nivel europeo.

En lo que se refiere a la segunda hipótesis, se confirma también un impacto del carácter de las políticas (sectorial/transversal) en la elección del mecanismo de participación. Mientras la PAC puede ser considerada como una política sectorial, la política de cohesión es transversal, afectando a varios ámbitos por lo que rige una coordinación especial entre varios ministerios a nivel sub-estatal y nacional.

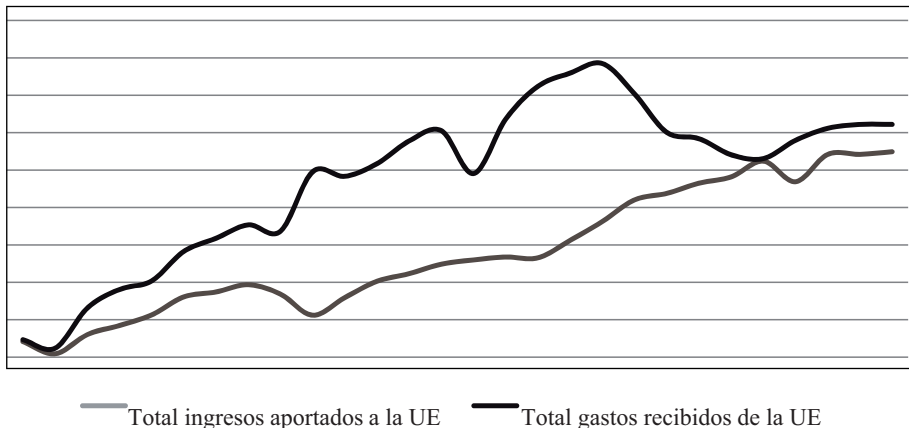
Considerando lo anterior, se concluye que el marco institucional existente en España para llevar a cabo una actividad europea tiene una naturaleza, y por lo tanto utilidad, diferente. En este sentido, se debe distinguir entre mecanismos de participación que permiten una cooperación sectorial y transversal. El modelo actual doméstico de participación y cooperación de las CC.AA en asuntos europeos tiene principalmente un carácter sectorial. Dentro de esta cooperación sectorial se alcanza no solo una creciente cooperación intergubernamental a nivel técnico, sino también acuerdos a nivel político que permiten una participación efectiva de las CC.AA en el diseño y la negociación de políticas europeas. Para temas transversales los mecanismos existentes (Comisión Mixta, CARUE) muestran deficiencias. Especialmente las escasas reuniones de la CARUE durante los últimos años contrastan con la importancia otorgada al órgano y confirman su función limitada para conformar una posición común entre las CC.AA. Sin embargo cabe destacar el potencial de la Conferencia de Presidentes como foro para acordar grandes líneas de actuación.

Con respecto a la participación a nivel europeo, el CdR, junto con la cooperación interregional y la cooperación técnica entre las oficinas autonómicas, han facilitado una participación activa. Sin embargo la cooperación a nivel técnico entre las oficinas autonómicas no se traslada a una cooperación a nivel doméstico entre las CC.AA. Tampoco la coordinación con la REPER, que a pesar de sus déficits resulta importante para el intercambio de las posiciones, se traslada a una

cooperación vertical a nivel doméstico.

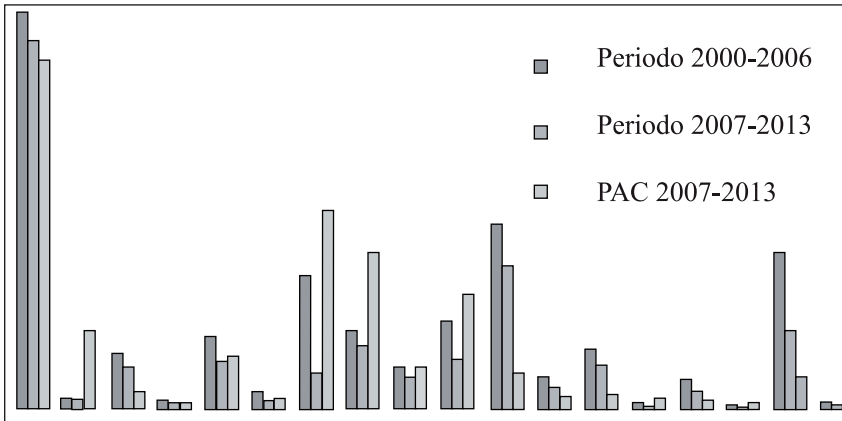
Retomando los diferentes supuestos de las distintas ramas del neo-institucionalismo, se concluye también que éstos pueden ofrecer premisas aplicables para este estudio. En este sentido, el institucionalismo histórico permite explicar el rol de las conferencias sectoriales en el proceso de coordinación de la participación de las CC.AA en asuntos europeos. Aunque el mecanismo es considerado deficiente, se ha consolidado en el día a día de la toma de decisiones, y varios intentos de establecer un marco institucional para la coordinación horizontal no resultaron exitosos, por lo que se puede definir el modelo como muy persistente ante posibles reformas. El institucionalismo sociológico ofrece claves para explicar la posible falta de voluntad de cooperación entre las diferentes administraciones a nivel doméstico, tanto de manera horizontal como vertical, en el sentido de que el carácter competitivo de las relaciones intergubernamentales puede estar enraizado en la cultura política del Estado Autonómico y que solo de una manera muy lenta, por ejemplo a través de sucesivas reuniones de trabajo, parece cambiar desde un enfoque competitivo a una mayor disponibilidad para cooperar. Asimismo, el institucionalismo de la elección racional puede explicar que las CC.AA se inclinaron por el mecanismo de participación que ofrecía el mejor resultado según un cálculo de coste y beneficio. En este sentido, una participación en la fase ascendente de la formación de la posición negociadora del estado central resultaría más eficiente que la implicación en un proceso de negociación más difuso y a largo plazo a nivel europeo.

**Gráfico I: Evolución del saldo Financiero de España – UE (millones de euros)**



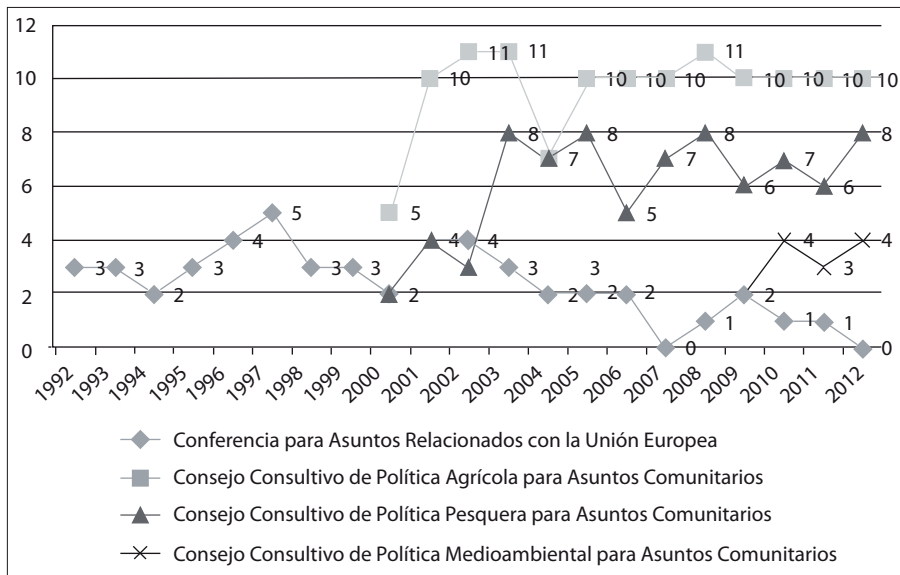
Fuente: elaboración propia

**Gráfico II: Recursos financieros de la política de cohesión (para el período 2000-2006 y para el período 2007-2013) y de la PAC (2007-2013) recibidos por las CC.AA en millones de EUR**



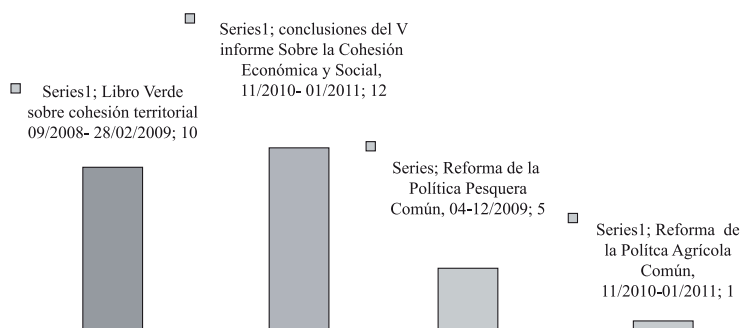
Fuente: elaboración propia, datos PAC: los pagos de la PAC en España, <http://www.fega.es>

**Gráfico III: Número de reuniones de la CARUE y de los consejos consultivos de políticas sectoriales para Asuntos Comunitarios**



Fuente: elaboración propia

**Grafico IV: Número de contribuciones de las CC.AA en las consultas públicas de la CE relacionadas con la política de cohesión (azul) y la PAC (verde) 2014-2020**



Fuente: elaboración propia

**Tabla 1: Participación de diferentes niveles administrativos en la consulta sobre (A) el Futuro de la política de cohesión mas allá del año 2006<sup>68</sup> y sobre las conclusiones del (B) V Informe sobre cohesión económica, social y territorial (2014-2020)<sup>69</sup>**

		España		Alemania		Reino Unido		Francia		Polonia	
		A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
<b>Participación individual</b>	<b>Gobiernos nacionales</b>	1	1		1	1	1	1	1		1
	<b>Gobiernos de entidades subestatales</b>	3	12	3	4	2	4	1	14		
	<b>Entidades provinciales</b>		1		11	9	17		4		
<b>Participación colectiva</b>	<b>Entidades locales</b>	1			6		3		4		
	<b>Entre distintos niveles administrativos</b>				1						
	<b>A nivel nacional</b>			1	7		13	1	8		1
	<b>A nivel europeo</b>	2	15	1	8	1	6		14		5

Fuente: elaboración propia

<sup>68</sup> These contributions were submitted by actors at the European, national or regional levels, between the publication of the Second and Third Cohesion Reports, published by the Commission in February 2001 and February 2004 respectively.

<sup>69</sup> Public consultation was held between 12 november 2010 and 31 january 2011.



**Tabla 2: Mecanismos de participación en la negociación de la PAC y la política de cohesión 2014-2020 a nivel doméstico y europeo.<sup>71</sup>**

	Cooperación trasversal			Cooperación sectorial		
	Comisión mixta	Conferencia de presidentes	Conferencia de gobiernos de las CC.AA	CARUE	Conferencias sectoriales	Nivel doméstico
PAC	X	X	X	0	XX	
Política de cohesión	0	X	0	0	0	
	Cooperación Sectorial		Cooperación trasversal	Cooperación Sectorial/ trasversal		
	Comitología	Consejo de Ministros	REPER	CdR	Cooperación interregional	Nivel europeo
PAC	X	X	X	0	0	
Política de cohesión	0	0	XX	XX	XX	

XX importante; X relevante; 0 sin relevancia

Fuente: elaboración propia

## BIBLIOGRAFÍA

AJA, Eliseo.: El Estado Autonómico. Federalismo y Hechos Diferenciales. Alianza, Madrid, 2003.

ALBERTI Enoch; ORTEGA ALVAREZ, Luis; MONTILLA MARTOS, Jose Antonio.: Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.

BARRIOS BEL, Isabel: “El futuro de la política de cohesión: estado del debate”, Revista Hacienda Canaria, n.º 33, 2011, pags. 279 a 307.

<sup>70</sup> No se ha incluido la cooperación bilateral por su escasa importancia en la materia del estudio.

BAUER, Michael, BÖRZEL, Tania: “Regions and the European Union”, en ENDERLEIN, H., WÄLTI, S., ZÜRN, M., Handbook on multi-level governance, Cheltenham, Edward Elgar, 2010, págs. 235 a 263.

BELTRÁN, 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 22/2020, 2010, págs., 1 a 28.

BELTRÁN, Susana: “Una salida para la representación de las comunidades autónomas en el Consejo de la UE”, Revista CIDOB d’afers internacionals, n.º 99, 2012, págs., 133 a 158.

BÖRZEL, Tania: States and Regions in the European Union. Institutional Adaptation in Germany and Spain, Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

BULMER, Simon, ARMSTRONG, K.: The Governance of the Single European Market, Manchester University Press, Manchester, 1998.

CARMONA CONTRERAS, Ana: “Artículo 230. Marco de relación”, en CRUZ VILLALÓN, P., MEDINA GUERRERO, M (dirs.), Comentarios Estatuto de Autonomía para Andalucía, Sevilla, Andalucía. Parlamento, 2012, págs. 3151 a 3160.

CARROLL, William: “The Committee of the Regions: A Functional Analysis of the CoR’s Institutional Capacity. Author”, Regional and Federal Studies, Vol 21, n.º 3, 2011, págs., 341 a 354

CASTELLÀ, Jose Maria.: “Las comunidades autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en la Unión Europea”, REAF, núm. 6, 2008, págs., 37 a 91.

CLOSA, Carlos, HEYWOOD, Paul: Spain and the European Union. Palgrave Macmillan, New York, 2004.

COLINO, Cesar: “Intergovernmental Relations in the Spanish federal system: in Search of a Model”, en A. LÓPEZ BASAGUREN; L. ESCAJEDO (Eds.), The Ways of Federalism in Western Countries and The Horizons of Territorial Autonomy in Spain, vol. 2, Berlin Heidelberg: Springer-Verlag, 2013.

COLINO, Cesar: “La problemática y los debates sobre la europeización y la acción exterior de las regiones y CCAA en la Unión Europea”, en TUÑÓN, J. (ed.) 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.

CONSEJO DE ESTADO: “Informe sobre la inserción del Derecho Europeo en el ordenamiento español”, 14/02/2008.

DÜR, Andreas, MATEO, Gemma: “Bargaining Power and Negotiation Tactics: The Negotiations on the EU’s Financial Perspective, 2007–13”, JCMS, n.º 3, vol 48, 2010, págs. 557 a 578.

ELGSTRÖM, O., JÖNSSON, C.: “Negotiation in the European Union:

Bargaining or Problem-Solving?”, *Journal of European Public Policy*, núm. 5, vol. 7, 2000, págs., 684 a 704.

ESPASA, M.: “The territorial redistributive power of the EU Budget. Empirical Evidence at National and Regional level”. *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol 19, n.º 4, 2001, págs. 771 a 790.

ETHERINGTON, John: “Las comunidades autónomas y la UE desde una perspectiva teórica”, *Revista CIDOB d’afers internacionals*, n.º 99, 2012, págs 75 a 92.

FUENTE, Angel: “The Effect of Structural Fund Spending on the Spanish Regions: An Assessment of the 1994-99 Objective 1 CSF”. UFAE/IAE, working paper, 2003, n.º 11.

GARCÍA MORALES, Maria Jose: “Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico: Estado de la cuestión y problemas pendientes”, GARCÍA MORALES, M.J.; MONTILLA MARTOS, J.A.; ARBÓS I MARÍN, X. (ed), *Las relaciones intergubernamentales en el estado autonómico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, págs., 103-115., págs., 9-72.

GRAUICREUS, M.: “Spain: Incomplete Federalism”, en WACHENDORFER-SCHMIDT U (ed.), *Federalism and Political Performance*, London, Routledge, 2000, págs., 58 a 77.

GROS, Daniel; MICOSSI, S.: “A Better Budget for the European Union More Value for Money More Money for Value”, *Centre for European Policy Studies, Policy Brief*, 2005, n.º 66.

HEINEMANN, Friedrich, MOHL, Philip, OSTERLOH, Steffen: “Reforming the EU Budget: Reconciling Needs with Political-Economic Constraints”, *Journal of European Integration*, n.º 32, vol.1, 2010, págs. 59 a 76.

HEPBURN, E. “The Rise and Fall of a ‘Europe of the Regions’”, *Regional and Federal Studies*, Vol 18, n.º 5, 2008, págs. 537-555.

HOOGHE, Liesbet, MARKS, Gary: *Multi- level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield, MD Lanham, 2001.

HOOGHE, Lisbet: “Subnational mobilization in the European Union”, *West European Politics*, n.º 18, vol. 3, 1995, págs. 175 a 198.

JEFFERY, C., “Towards a ‘Third Level’ in Europe? The German Länder in the European Union”, *Political Studies*, Vol. 44, Núm 2, 1996, págs. 253-266.

JEFFERY, Charlie: “Sub-national mobilization and European integration”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, 2000, págs 1 a 23.

KEATING, Michael: *The new regionalism in Western Europe. Territorial restructuring and political change*, Edward Elgar, Cheltenham, 1998.

KÖLLING, Mario; CARMONA, Ana: “La participación de las CCAA en la negociación de la política de cohesión - ¿Ambitions beyond Capacity?”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 161, julio-septiembre, 2013, págs. 239 a 278.

KÖLLING, Mario; SERRANO LEAL, Cristina: “La participación de las CCAA en el diseño y la negociación de la política de cohesión para el periodo 2014-2020”, Universidad San Pablo, CEU, DT, 2013, n.º 59.

LAFFAN, Bridgid: “The Big Budgetary Bargains: From Negotiation to Authority”. *Journal of European Public Policy*, vol. 7, n.º 5, 2000, págs. 725 a 743.

LEON, Sandra, FERRÍN PEREIRA, Monica: “Intergovernmental Cooperation in a Decentralised System: the Sectoral Conferences in Spain”, *South European Society and Politics*, vol. 16, n.º 4, 2011, págs. 513 a 532.

LINDNER, Johannes: *Conflict and Change in EU Budgetary Politics*, Routledge, London, 2006.

LOUGHLIN, John: “Europe of the Regions” and the Federalization of Europe”, en: *The Journal of Federalism*, 1994, vol. 26, n.º 4. págs. 141 a 161, p. 154.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P.: “The Institutional Dynamics of International Political Orders”. *International Organization*, n.º 4, vol. 52, 1998, págs. 943 a 969.

MARTÍN MARTÍNEZ, M. “El control parlamentario de la política comunitaria”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol 22, n.º 2, 1995, págs. 445 a 474.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, Jose.: “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*, n.º 22, 2005, págs. 759 a 805.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, Las 15 claves de la postura española en la reforma de la PAC, <http://www.lamoncloa.gob.es/ServiciosdePrensa/NotasPrensa/MinisterioAgriculturaAlimentacionMedioAmbiente/2012/130612-15puntos.htm> [21.01.2013]

MONTILLA MARTOS, Jose Antonio.: “Las relaciones de colaboración en el nuevo marco estatutario: bilateralidad y participación”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 151, 2011, págs. 153-199.

NÚÑEZ FERRER, Jorge. (ed. al.): “The Use of Innovative Financial Instruments for Financing EU Policies and Objectives: Implications for EU and National Budgets”, *CEPS Special Reports*, n.º 68/10/2012.

ORDÓÑEZ SOLÍS, D.: “Las relaciones entre la Unión Europea y las Comunidades Autónomas en los nuevos estatutos”, *REAF*, n.º 4, 2007, págs. 69 a 128.

RENZSCH, Wolfgang: *Sachsen-Anhalt in Europa – Europa in Sachsen-Anhalt. Zur Europapolitik in einem neuen Bundesland*, Leske & Budrich, Opladen, 2004.

ROIG MOLÉS, Eduard: “Asimetría y participación autonómica en la formación de la voluntad española en asuntos de la UE: ¿Participación a dos velocidades?”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 55, 1999, págs 199 a 225.

SERRANO LEAL, Cristina: *El Presupuesto Comunitario: Problemas Presentes y Retos Futuros*, Dykinson, Madrid, 2005

TAJADURA TEJADA, Javier: *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, Comares, Granada, 2000.

XAVIER ARBÓS, Martin: “Relaciones intergubernamentales: estado de la cuestión, cuestión de Estado”, GARCÍA MORALES, M.J.; MONTILLA MARTOS, J.A.; ARBÓS I MARÍN, X. (ed), *Las relaciones intergubernamentales en el estado autonómico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pags.,103-115.