

La elaboración y coordinación por el Gobierno de la política europea: apuntes para negociar mejor la maraña post-Lisboa

*Carlos Closa e Ignacio Molina **

Tema: Se analiza la conveniencia de que la estructura político-administrativa encargada de gestionar la posición española en los asuntos relativos a la UE sea suficientemente robusta para poder abordar de forma más eficaz y democrática el nuevo escenario introducido por el Tratado de Lisboa.

Resumen: En algunos países de la UE, entre los que se encuentra España, se está comenzando a plantear un debate sobre cómo reorganizar la forma en que los gobiernos nacionales abordan las cuestiones relativas al proceso de integración. En este análisis, en primer lugar, se presenta evidencia sobre la doble tendencia observada en la mayor parte de los 27 que supone, por un lado, la consolidación de importantes estructuras gubernamentales especializadas en asuntos europeos y, por el otro, la distinción entre la elaboración o coordinación de la política relativa a la UE y la dimensión europea de la política exterior general. En segundo lugar, y teniendo en cuenta las recientes novedades institucionales post-Lisboa, algunas buenas prácticas comparadas o las propias particularidades nacionales, este análisis sugiere que el departamento y el mecanismo colegiado que se encarga de gestionar en España los temas relativos a la UE debe tener suficiente peso político. Al fin y al cabo, sus funciones incluyen asegurar la coherencia de la posición española integrando al resto de ministerios, relacionarse con las Cortes Generales y las Comunidades Autónomas, dotar de visibilidad a los asuntos relativos a la UE ante los ciudadanos y, finalmente, insertarse en una red crucial que incluye al Parlamento Europeo, la Comisión y los demás Estados miembros reunidos en el Consejo de Asuntos Generales.

* *Carlos Closa Montero, profesor de Investigación en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos del CSIC. Ignacio Molina Á. de Cienfuegos, investigador principal de Europa del Real Instituto Elcano y profesor de Ciencia Política en la UAM*

Análisis: Durante los 10 años que ha durado el largo proceso de reforma de los tratados, se ha debatido ampliamente en los medios políticos y académicos sobre el nuevo papel que tendrían que desempeñar a partir de ahora las instituciones de la UE: un Parlamento Europeo muy reforzado, un Consejo Europeo dotado de presidencia estable, una Comisión con mayores atribuciones y miembros y un poderoso puesto de alto representante con su propio servicio de acción exterior. Por otro lado, al hilo de la discusión sobre la subsidiariedad que tanto se ha animado tras la sentencia del Tribunal Constitucional alemán, también se ha abordado de manera profusa el impacto de los nuevos tratados sobre los parlamentos nacionales y –en aquellos países con estructuras territoriales federalizadas– sobre las regiones, los *länder* o las comunidades autónomas. Sin embargo, apenas se ha prestado atención hasta ahora a cómo deberán adaptarse a la nueva realidad los gobiernos nacionales pese a que éstos suponen el punto clave de la conexión entre Bruselas y los estados miembros. En este trabajo pretendemos abordar esta problemática que, en el caso de España, fue ya planteada hace algo más de dos años por el Consejo de Estado y que se ha vuelto a suscitar más recientemente al hilo de cuál sería la más adecuada reestructuración del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Aunque la cuestión parezca una discusión institucional de carácter más bien técnico, lo cierto es que resulta absolutamente relevante desde varias perspectivas claramente políticas que pueden resumirse en dos: por un lado, la eficacia con que el gobierno nacional consiga promover sus intereses y valores en la elaboración y aplicación de las políticas europeas y, por el otro, la visibilidad democrática con que se realice la fijación de la posición interna que luego se traslada a Bruselas o la transparencia con que se rindan cuentas sobre los resultados. Además, el asunto no es solo importante por el hecho de que la integración europea siga girando fundamentalmente en torno a la capacidad y la voluntad política de los Estados miembros, sino también porque se trata de una función muy compleja que, ya antes de la gran ampliación de 2004-2007 y de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa fue brillantemente descrita como un *quagmire* –esto es, como una maraña o, más literalmente, un lodazal– que es necesario saber negociar.¹

Cómo se gestionan los asuntos europeos en los distintos gobiernos nacionales

A mediados de los años 90, la forma de elaborar y coordinar los asuntos europeos por parte de los poderes ejecutivos de los distintos Estados miembros comenzó a interesar a los estudiosos del proceso de integración supranacional, al hilo de los debates teóricos y empíricos sobre la europeización. Desde entonces, contamos con un importante bagaje de reflexión comparada sobre buenas y malas prácticas nacionales, tanto desde el punto de vista de la eficacia como de la legitimidad democrática.² Tras los importantes desarrollos en la vida de la UE durante los últimos cinco años –adhesión de 12 nuevos Estados y profunda reforma institucional– la cuestión resulta más interesante que nunca. Mientras la reflexión académica se va desperezando, el debate sobre las funciones a desarrollar por las estructuras y los responsables dedicados a los asuntos europeos se está ya planteando abiertamente en los círculos políticos y administrativos. De hecho, es posible ilustrar esta tendencia con varios ejemplos producidos en los últimos meses. Así, en Alemania, el viceministro encargado de los asuntos de UE desde 2009 no oculta que

¹ Wright, V. 1996. “The national co-ordination of European policy-making: Negotiating the quagmire”. En *European Union. Power and Policy-making*, ed. J. Richardson. Londres: Routledge.

² Las tres obras posiblemente más completas sobre la cuestión son: S. Bulmer y C. Lequesne (eds.) (2005), *The Member States of the European Union*, Oxford University Press, Oxford; H. Kassim, G. Peters y V. Wright (eds.) (2000), *The National Co-ordination of EU Policy: The Domestic Level*, Oxford University Press, Oxford; y W. Wessels, A. Maurer y J. Mittag (eds.) (2003), *Fifteen Into One? The European Union and its Member States*, Manchester University Press, Manchester.

desea reforzar la coherencia de la coordinación gubernamental en su país, que está allí muy repartida entre los Ministerios de Exteriores, Economía y Hacienda. En el Reino Unido, por su parte, uno de los aspectos más espinosos en la formación de la coalición liberal-conservadora ha sido el nombramiento del ministro *junior* sobre temas europeos – considerado el más importante miembro del gobierno que no forma parte del Gabinete– que finalmente ha recaído en un político muy moderado, desplazando así al duro responsable en la sombra de los temas UE durante los años de oposición de David Cameron. Por último, en la República Checa, la aún más reciente constitución de otro gobierno de coalición ha supuesto eliminar la estructura paralela sobre asuntos europeos que la facción euroescéptica del partido ODS había creado en la anterior legislatura.

Al margen de los ejemplos concretos, merece la pena sistematizar de manera general la forma en que los 27 gobiernos nacionales organizan la gestión interna de su política europea pues la realidad es –al menos en apariencia– bastante heterogénea.³ De hecho, la estructura organizativa de los Estados miembros designa como asuntos europeos a ámbitos muy diversos entre sí, y que se refieren a una decena de políticas y decisiones distintas. Por poner algunos ejemplos, a veces se designa como asuntos europeos a la política bilateral exterior hacia los países europeos –que es, obviamente, europea pero no está directamente vinculada a la UE–; otras veces se llama así a la toma de decisiones europeizadas en cada una de las áreas sectoriales de cada departamento – como el impacto de la PAC en los Ministerios de Agricultura o de la PESC en los Ministerios de Exteriores–; más normal es denominar como gestión de los asuntos europeos a la elaboración de la política global del país en relación con el proceso de integración europea; o, también, a la coordinación gubernamental para que las distintas acciones de los ministerios verticales no sean incoherentes con la posición nacional. En la Tabla 1 se intenta sintetizar esa complejidad de los asuntos europeos en tres grandes ámbitos, divididos a su vez cada uno en tres apartados que recogen diversas funciones.

³ Mucho más homogénea resulta, en cambio, cómo organizan los Estados miembros la gestión de los asuntos europeos en Bruselas, a través de sus Representaciones Permanentes.

Tabla 1. Los distintos ámbitos de la política europea

Ámbito:	Principales funciones que incluye:	Consejo al que se asocia:
(I) Dimensión europea de la política exterior	Participación en la política exterior de la UE y en los mecanismos PESC/PCSD en coherencia con OTAN, OSCE...	Definir la posición estatal en el Consejo de Asuntos Exteriores y Coreper II en lo relativo a Asuntos Exteriores (relaciones de la UE con el resto del mundo, funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior, asuntos de seguridad y defensa, política comercial, cooperación al desarrollo,...)
	Relaciones exteriores bilaterales de carácter general con los países europeos que no son miembros y con Rusia	
	Relaciones exteriores bilaterales de carácter general con los demás Estados miembros y cooperación transfronteriza	
(II) Política europea en sentido estricto	Desarrollo de la integración (reforma de los tratados, instituciones y nuevas políticas, ampliación/vecindad, y líneas estratégicas de la gobernanza económica, Europa en el mundo y Justicia e Interior)	Preparar el Consejo Europeo y definir la posición estatal en el Consejo de Asuntos Generales y Coreper II en lo relativo a asuntos generales (desarrollo institucional, nuevas políticas, negociaciones de adhesión, derechos de ciudadanía, y grandes líneas de los asuntos económicos transversales: UE-2020, política de cohesión, Mercado Interior, negociación del presupuesto europeo,...)
	Relaciones generales con la Comisión, el Parlamento Europeo y los responsables de temas UE en otros Estados miembros	
	Relaciones generales con los partidos, el parlamento nacional, las regiones, la sociedad civil y comunicación con la prensa y los ciudadanos sobre temas UE	
(III) Coordinación interna de las políticas UE	Gestión de estructuras gubernamentales e intergubernamentales para coordinar con otros ministerios y las regiones la elaboración e implementación nacional de las políticas europeas sectoriales	Coordinar la posición estatal en las otras ocho formaciones especializadas del Consejo, en todo el COREPER I y en el COREPER II en lo relativo a la dimensión aplicada de los asuntos de Justicia e Interior y de los asuntos económicos y financieros
	Garantía del cumplimiento del Derecho de la UE y gestión de contenciosos ante la Comisión y el Tribunal de Justicia	
	Coordinación de determinados temas de tipo estratégico: por ejemplo, Plan Nacional de reformas, Presidencia rotatoria, gestión de los fondos, introducción del euro,...	

Fuente: elaboración propia.

La Tabla anterior está organizada a partir del estudio comparado de las experiencias en los 27 miembros ordenando de arriba a abajo las funciones de acuerdo a su adscripción más habitual a los departamentos responsables de la política exterior general (ámbito I), a los departamentos responsables de la política europea (ámbito II) y a las estructuras interdepartamentales de coordinación cercanas al primer ministro (ámbito III). Países como Francia, el Reino Unido y Suecia⁴ responden de manera relativamente fiel a este esquema bastante eficaz aunque, por supuesto, esa pauta general se refleja luego en una amplia casuística. Por ejemplo, por lo que se refiere al caso español, la Secretaría de Estado para la Unión Europea (SEUE) se ubica en el seno del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y desempeña un cometido particularmente complejo. Por un lado, se encarga de todas las funciones del ámbito II; por otro, de la mayor parte de las

⁴ (1) En Francia a partir de la división de funciones entre: (a) el ministro de Asuntos Exteriores y Europeos, (b) el secretario de Estado de Asuntos Europeos y (c) la Secretaría General de Asuntos Europeos –antigua SGCI– en Matignon.

(2) En el Reino Unido ese triple reparto de responsabilidades sería entre: (a) el ministro de Asuntos Exteriores y de la Commonwealth, (b) el ministro de Estado –junior– para Europa y (c) la Secretaría Europea del *Cabinet Office*.

(3) Finalmente, en Suecia, se distingue: (a) el ministro de Asuntos Exteriores, (b) la ministra de Asuntos Europeos y (c) la Secretaría de Coordinación UE en la Oficina del Primer Ministro.

funciones del ámbito III –aunque aquí también hay una importante intervención de Presidencia del Gobierno y de las tres vicepresidencias ya que se trata de una dimensión que es, casi por definición, policéntrica–; e, incluso, de manera más discutible, de una parte de las funciones del ámbito I en lo relativo a relaciones políticas bilaterales con los estados miembros y los países candidatos.

De hecho, como viene a suceder en el mencionado caso español, no es inusual que los ámbitos II y III estén más o menos unidos en una sola estructura y también es frecuente que los ámbitos I y II se adscriban al Ministerio de Asuntos Exteriores aunque, en estos casos, casi siempre con claras diferencias jurisdiccionales en las unidades que se encargan de cada uno de ellos. En ese sentido, la Tabla 1 ofrece un criterio adicional bastante ilustrativo para, más allá de los organigramas formales o el reparto de funciones oficial, distinguir en la práctica quién se encarga de las decisiones en cada uno de los tres ámbitos: nos referimos a cuál de las distintas formaciones del Consejo de la UE se orienta la estructura de gestión interna de los temas europeos: o bien al Consejo de Asuntos Exteriores, o al de Asuntos Generales, o al resto de formaciones especializadas. Precisamente, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la separación entre el Consejo de Asuntos Exteriores y Generales, se refuerza la pauta de distinción interna entre los ámbitos I y II. Aunque aún no se ha consolidado completamente la tendencia – en unos casos, por razones de rango y en otros por razones logísticas al seguir coincidiendo la fecha de ambas reuniones– es cada vez más frecuente que los ministros de Asuntos Exteriores, en su caso con los de Defensa, acudan solamente al Consejo de Asuntos Exteriores y que sean en cambio los ministros o los secretarios de Estado de Asuntos Europeos los que asistan al Consejo de Asuntos Generales.

Se está gestando, pues, una novedosa e importante red política de interlocutores nacionales en lo relativo al proceso de integración europea que pueden comenzar a reunirse no sólo con ocasión de esos Consejos de Asuntos Generales, sino también en reuniones informales de ministros europeos –como la celebrada en enero de este año en La Granja, bajo Presidencia española– o en otros foros *ad hoc* como, por ejemplo, el trabajo de los llamados *sherpas* que desbrozaron el proceso de reflexión posterior al fracaso de la Constitución europea y, de forma más restringida, en multitud de formatos tales como la preparación de los tríos de Presidencia, o la gestión de las relaciones especiales que mantienen algunos Estados miembros entre sí en relación con la UE: eje franco-alemán, triángulo de Weimar, grupos de Visegrado, Benelux o países nórdicos, etc. La Comisión o el Parlamento Europeo –y singularmente los eurodiputados de cada país– también requieren interlocutores políticos bien identificados. Esa red está obviamente compuesta por los responsables que se encargan específicamente de los asuntos europeos en los distintos Estados y que, como demuestra la Tabla 2, en casi todos los casos tienen importante rango político. En cuatro casos, esa importancia les hace incluso ser miembros del consejo de ministros –normalmente con la consideración de ministros sin cartera– aunque lo más habitual es que se trate de viceministros, ministros *junior* o secretarios de Estado; es decir, en cualquier caso figuras con capacidad de liderazgo político y visibilidad.

Tabla 2. El rango de los principales responsables gubernamentales dedicados a los asuntos europeos en los distintos Estados miembros

Rango	Estados
Con rango de miembro del gobierno que participa en los consejos de ministros en:	Eslovenia, Finlandia, Italia y Suecia
Con rango político de viceministro, ministro <i>junior</i> o secretario de Estado en:	Alemania, Bélgica , Bulgaria, España, Francia, Hungría , Irlanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa y Rumania
Solo con rango administrativo (secretario general o director general) en:	Austria, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Estonia, Grecia , Letonia, Lituania, Luxemburgo y Malta

Fuente: elaboración propia (en negrita los Estados miembros considerados grandes en sentido muy amplio).

De hecho, como se observa en la Tabla con el uso del resaltado en negrita, si se distingue a los 27 en dos mitades de acuerdo a su peso institucional –lo que supone una mitad de Estados grandes muy ampliamente considerada pues incluye a los 14 países miembros que superarían el 2% de los votos en el Consejo y los 20 diputados en el Parlamento–, se observa que sólo son algunos de los países más pequeños y Grecia los que carecen de un responsable gubernamental de peso político dedicado exclusivamente a la UE. El que sean Estados miembros muy pequeños les permite carecer de un departamento de rango político especializado y poner bajo un mismo responsable gubernamental la política exterior y la europea. Es interesante observar que las diferencias entre los 27 países en cuanto al rango, más o menos político, de las unidades gubernamentales especializadas en los asuntos europeos sigue una pauta de Estado grande o pequeño pero no hay, en cambio, diferencias entre los miembros más antiguos o los recientemente adheridos. Estos últimos han sabido aprovechar de la experiencia acumulada por los departamentos que centralizaron las negociaciones de ampliación y que tenían la ventaja añadida de una composición no dominada por diplomáticos sino por expertos especializados; algo que –como ocurre con las representaciones permanentes en Bruselas– permite reducir celos competenciales en los ministerios sectoriales. Obviamente, los gobiernos tienden a mimar sus enclaves de excelencia y convivencia interdepartamental.⁵

Por último, es importante señalar que el político encargado de los asuntos de la UE en los gobiernos nacionales es normalmente aquél que se encarga de la política europea, en singular, y no tanto de las políticas europeas, en plural. Es verdad que en algún caso concreto –como pasa, por ejemplo, en Italia, donde el ministro para Europa no acude al Consejo de Asuntos Generales sino al de Competitividad– el político especializado en asuntos UE puede estar más orientado a la coordinación técnica que a la elaboración de la política nacional propiamente europea. Sin embargo, la evolución más extendida y lógica es reforzar políticamente a la estructura y responsables encargados del ámbito II que, por así decirlo, constituye el *high politics* de los asuntos europeos. Por su parte, bastaría con reforzar administrativamente la estructura más típicamente policéntrica del ámbito III, que sería el *low politics*, por medio de un acercamiento al primer ministro, a algún miembro del gobierno con rango jerárquico especial –como suelen ser los ministros de Economía y Hacienda– o a quien organice los consejos de ministros y los órganos colegiados del gobierno. En todo caso, una alternativa aún más óptima es tener bien conectados los dos ámbitos II y III –como ocurre, por ejemplo, en Irlanda, los Países Bajos y Polonia– donde los ministros o secretarios de Estado europeos tienen una doble adscripción *de iure* o *de facto* tanto a la cima del poder ejecutivo como a un

⁵ Leopoldo Calvo Sotelo, que fundó hace 30 años el Ministerio de Relaciones con las Comunidades Europeas para negociar la adhesión española –el antecedente de la actual SEUE– llamaba a ese departamento un “oasis de diligencia” dentro de la Administración española. Véase L. Calvo Sotelo (1990), *Memoria viva de la transición*, Plaza y Janés, Barcelona.

departamento específico en asuntos UE, que constituye una unidad separada dentro de los Ministerios de Exteriores. De esta manera se combina la lógica de la centralización con la de las relaciones colegiadas entre todos los ministerios, con el objetivo de aportar las dosis adecuadas de especialización, jerarquía y trabajo en red.

En tanto que la integración europea vaya afectando a cada vez más políticas internas sectoriales, mientras la marcha del proceso continúe incentivando que los Estados miembros definan una estrategia nacional europea coherente, o a medida que se avance en la construcción ambiciosa de una política exterior propia de la UE –y al margen de que pueda haber casos especiales que naveguen a contracorriente–, es indudable que serán cada vez mayores y más extendidas en los 27 las dos tendencias aquí analizadas: esto es, por un lado, el fortalecimiento político-administrativo de las estructuras especializadas encargadas de los asuntos europeos y, por el otro, la separación entre éstas y los departamentos encargados de la política exterior general.

Apuntes para España

En España, como ya se ha señalado, tanto la elaboración interna de la política general europea como el protagonismo principal en la coordinación de las políticas europeas sectoriales ha sido siempre competencia de la Secretaría de Estado para la Unión Europea, aunque antes este departamento se denominó de “Comunidades Europeas” o de “Asuntos Europeos”. Los analistas españoles e internacionales han coincidido en señalar su eficacia y buen hacer no sólo para las tareas de coordinación técnica sino para definir y defender la posición nacional. En relación con la panorámica comparada antes ofrecida, se trata de un órgano que siempre ha tenido suficiente peso político y especificidad propia⁶ aunque también es cierto que, a la luz de ciertas carencias observadas y de la ya aludida lógica post-Lisboa, se podría replantear su rango y ubicación en el entramado gubernamental. Al margen de otras consideraciones, vinculadas a los recortes presupuestarios o a razones aún más coyunturales, existe ya un excepcional y meditado análisis sobre la cuestión que fue realizado por el Consejo de Estado en 2008, a partir del encargo del propio gobierno.⁷ Usando la lógica argumental del mismo y de las lecciones extraídas en el epígrafe anterior, se desarrollan a continuación tres órdenes de razones que aconsejan cuanto menos mantener, y si es posible reforzar, la posición gubernamental de la SEUE: (a) engarce en el sistema administrativo; (b) encaje en el sistema político español; y (c) adaptación al sistema político europeo desarrollado a raíz de la reciente reforma de los Tratados.

(a) Razones de engarce en el sistema administrativo español. Como se desprende de los ejemplos comparados y de la necesidad de desarrollar continuamente el que antes se ha identificado como ámbito III de la política europea, las funciones de coordinación

⁶ Entre 1996 y 2000 estuvo temporalmente fundido con la Secretaría de Estado de Política Exterior aunque sin subordinación de la dimensión europea a la diplomática y teniendo, además, el secretario de Estado de entonces un claro perfil de especialización europea. En todo caso, sólo cuatro años más tarde, se volvió a la lógica tradicional. Uno de los pretendidos objetivos de esa fusión efímera –aunque en realidad se produjo para dar imagen de austeridad– consistía en una mejor coordinación de las distintas lógicas que eran competencia del departamento. Sin embargo, es interesante observar que ni siquiera sirvió para alcanzar la coherencia entre los entonces tres pilares –comunitario, PESC y asuntos de Justicia e Interior–, tal y como reconoció el interesante estudio elaborado entonces por el propio gobierno: MAP (1997), “La necesaria y continua adaptación de la administración española al proceso de integración europea”, en *Contribución al análisis de la Administración General del Estado: Ideas para un plan estratégico*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.

⁷ Consejo de Estado (2008), *Informe sobre la inserción del Derecho Europeo en el ordenamiento español*, Comisión de Estudios del Consejo de Estado, Madrid, www.consejo-estado.es/pdf/Europa.pdf.

transversal entre los diferentes departamentos ministeriales no son prescindibles. Y, si eso es así, una cuestión clave es saber qué requiere el ejercicio eficaz de esas funciones. La respuesta, sobre todo en un sistema administrativo como el español tan basado en la jerarquía y en la fragmentación departamental, apunta a una combinación de autoridad centralizada y de creación de confianza en lógica de red. El mencionado Dictamen del Consejo de Estado sobre la recepción del Derecho Europeo en España – que, sagazmente fue mucho más allá del análisis específico de la cuestión enunciada en su título– señaló que una de las carencias del sistema de coordinación español es que el órgano colegiado interministerial (CIAUE) es poco eficaz porque sus miembros no tienen rango político-administrativo elevado –normalmente acuden los subdirectores generales– ni, por tanto, hay especial interés político en cultivarlo. Naturalmente, cualquier mejora en la eficacia de esa coordinación interministerial debe venir de la mano de un robustecimiento del peso político de quienes acuden al mismo –deberían ser secretarios de Estado o, al menos, subsecretarios– y la correlativa autoridad efectiva de quien lo preside, que actualmente es el secretario de Estado para la UE.

Dado que la coordinación afecta a ministerios que pueden tener encomendada la defensa de posturas diferentes (¡e incluso contradictorias!), el ejercicio eficaz de esta función requiere un rango político mínimo que pueda imponer su autoridad a los diversos actores implicados. La autoridad derivada del rango político es un prerequisite esencial de la aceptación por parte de otros ministerios de las exigencias de coordinación. Obviamente, cuanto mayor sea el rango, mayor la autoridad, la aceptación y la eficacia de la coordinación y, por ello, es la importancia que se otorgue a la política europea española la que debe determinar la respuesta a la pregunta de qué peso debe tener quien presida la CIAUE.

Las razones de índole administrativa y la necesidad de recrear esa confianza en red a partir de la idea de neutralidad y de relativa jerarquía también proporcionan argumentos para poner sobre la mesa la posible reubicación de la SEUE. Por una parte, la política europea no es una política única o unitaria que pueda asignarse exclusivamente a un ministerio de carácter vertical; está compuesta de políticas tan dispersas en el entramado ministerial español como agricultura, presupuesto, defensa etc. En coherencia con esta diversidad interna, la SEUE se ha nutrido de funcionarios de varios ministerios y esto viene planteando desde hace tiempo la inconveniencia de mantenerla exclusivamente vinculada a al Ministerio de Exteriores y, desde luego, de diluirla o fusionarla de manera subordinada a la estructura de ese ministerio que se orienta a la política exterior general. Por otra parte, el Consejo de Estado señala como una de las carencias del sistema español de coordinación de los asuntos europeos la ausencia de una actitud proactiva. Una política de este tipo requiere, obviamente, liderazgo político. Atendiendo a ambos argumentos (el carácter interministerial de la SEUE y la necesidad de liderazgo para llevar a cabo políticas proactivas), no debe dejar de ponderarse la posibilidad de ubicar a la SEUE, con el rango adecuado, en el entorno de Presidencia de Gobierno.

(b) Razones de encaje en el sistema político español. Tradicionalmente, la política europea de España ha sido muy consensual lo que ha reducido los costes de transacción. Pero aún manteniendo esta premisa –que, por supuesto, no es inmutable y puede ser puesta a prueba en el futuro–, es cierto que la agenda política es cada vez más amplia: reformas estructurales de la estrategia UE-2020, ampliación, perspectivas financieras, desarrollos institucionales, etc., y que el órgano parlamentario por excelencia que se ocupa de estos temas, la Comisión Mixta Congreso-Senado para la UE, se está reforzando mucho y requiere un interlocutor político de peso, capaz de trazar y transmitir

las directrices esenciales del gobierno sobre la UE y que, a la vez, tenga una visión transversal.

Por otra parte, el Estado autonómico impone unas enormes necesidades de coordinación, máxime cuando una parte sustancial de las competencias de la UE corresponden a competencias de las comunidades autónomas. En términos estrictos, la coordinación corresponde a un órgano intergubernamental (CARCE) y a la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, con un papel secundario para la SEUE, pero resulta precisamente necesario el reforzar la parte europea de este esquema incidiendo en el rango del órgano encargado de la política europea. De otro modo, se puede provocar una pérdida de perspectiva y de cohesión de la política europea en las relaciones intergubernamentales. El Estado autonómico y la política europea son, quizás, los dos pilares claves en la definición del Estado democrático español y esta importancia simbólica se refleja también en el peso político de ambos asuntos, que debe verse reflejado a nivel orgánico.

Finalmente, no es baladí mencionar a la ciudadanía y la opinión pública; periódicamente, las instituciones europeas y los políticos nacionales se preocupan por la desafección que expresan las encuestas y la baja participación en las elecciones europeas. Obviamente, cuanto mayor sea el rango del responsable máximo de los asuntos europeos, mayor posibilidad hay de darle visibilidad política propia ante la ciudadanía.

(c) Razones de adaptación al nuevo sistema político europeo post-Lisboa. Imperceptiblemente, el sistema político europeo derivado de Lisboa está virando hacia una mayor politización, de la que hay una serie de indicios. En primer lugar, el Parlamento Europeo ha incrementado muchísimo su capacidad de colegislar y, por lo tanto, su poder político en el entramado decisional. Cada vez más, el Parlamento Europeo actúa en clave política –primordialmente, siguiendo las líneas fijadas por los grupos parlamentarios organizados por afinidades ideológicas– y eso requiere igualmente interlocutores nacionales de peso político y que sean *partners* aceptables para los europarlamentarios. Algo similar puede decirse de la Comisión, cuyo peso político relativo en el equilibrio interinstitucional puede quizás verse levemente modificado tras Lisboa pero cuyas atribuciones son ahora objetivamente mayores y cuyo peso absoluto es enorme –piénsese, a modo de ejemplo, en el comisario encargado de asuntos monetarios o mercado interior– y requiere interlocución política de peso.

Igualmente, en el seno del Consejo, la ampliación a 27 conlleva una necesidad de mayor visibilidad, sobre todo en un contexto de alianzas fluidas: un referente constante y de peso mejora desde luego, la actuación a nivel ministerial. Además, no deben olvidarse los datos derivados de la discusión en la primera sección de este análisis: los demás Estados miembros están distinguiendo cada vez más entre los ministros encargados de las responsabilidades europeas en el ámbito II (Consejo de Asuntos Generales) y los de la política exterior en el ámbito I (Consejo de Asuntos Exteriores). El isomorfismo institucional debe tener una explicación próxima al argumentario presentado aquí, pero incluso desconociendo este argumentario, parece obvio que España necesita tener representación de rango y especialización equivalente.

Conclusiones: Quizá uno de los consensos más sólidamente asentados entre la clase política e incluso los académicos e intelectuales españoles es que no hay proyecto nacional al margen de la integración europea. Si esto es así, el perfil del órgano encargado de formular la política europea del Reino de España, de enlazar con las instituciones europeas y de coordinar a las diferentes administraciones involucradas en la misma debería tener un rango elevado, suficiente visibilidad política, especialización y ubicación en un entorno que garantiza el máximo liderazgo político y capacidad de coordinación transversal.

De forma más o menos coincidente con las conclusiones del Informe del Consejo de Estado de 2008 (pp. 342 y ss.) una manera relativamente efectiva de acercarse a los anteriores objetivos, pasa por varias alternativas. La primera consiste en el reconocimiento pleno de que la política europea no es política exterior, por lo que habría que incardinar a la SEUE en la Presidencia del Gobierno o el Ministerio de la Presidencia. Esta opción no solo ayudaría a hacer mucho más eficaces el funcionamiento de las estructuras colegiadas interministeriales, sino que podría permitir una óptima conexión de la política europea con el coordinador del Plan Nacional de Reformas de la Estrategia UE-2020 –a la manera que se ha hecho con relativo éxito en Dinamarca, Eslovenia, Italia, el Reino Unido y Suecia– que es en este momento el Director de la Oficina Económica del Presidente. Otra posibilidad más acorde con la tradición administrativa desde 1981 pasaría por mantener la SEUE en el Ministerio de Asuntos Exteriores, aunque reforzando la naturaleza especializada de esta Secretaría de Estado y elevando el rango de todo el ministerio a la categoría de Vicepresidencia del Gobierno.

Otra tercera opción aún más pragmática, y por tanto la preferida, podría ser atribuir una doble dependencia a la SEUE cuyo titular sería nombrado por el gobierno a propuesta conjunta de los ministros de la Presidencia y el de Asuntos Exteriores y de Cooperación. De esta manera, se combinaría por un lado la dependencia funcional más lógica en todo lo relativo a la coordinación interministerial y a la dimensión interna de la política y Derecho europeo, mientras que, por el otro lado, Exteriores seguiría teniendo una influencia razonable en la política europea en sentido estricto. Además, y en el seno de la Secretaría de Estado que se encargue de la política exterior general, el Ministerio de Exteriores se encargaría desde luego de definir la postura española en todos los asuntos exteriores de la propia UE –ahora dotada de una PESC ambiciosa y de un fuerte servicio diplomático común– y también podría asumir, como parece quizá lógico, las relaciones exteriores bilaterales con todos los Estados europeos –sean miembros o no–; al menos, en lo referente a los asuntos consulares y políticos de carácter general, ya que los de carácter comercial y especializado corresponden, como es sabido, a otros ministerios.

Como quiera que sea, y al margen de posibles vaivenes tácticos que puedan producirse, está claro que la mejor forma de organizar internamente cómo se negocia la maraña post-Lisboa estará en la agenda estratégica de muchos países miembros en los próximos años, y España –el quinto Estado más importante en peso institucional y económico– debería posicionarse meditada y correctamente en ese debate.

Carlos Closa Montero
Profesor de Investigación en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos del CSIC

Ignacio Molina Á. de Cienfuegos
Investigador principal de Europa del Real Instituto Elcano y profesor de Ciencia Política en la UAM