



Las comunidades
autónomas
frente a los
retos de la
nueva política
de cohesión
europea en la
Europa
ampliada
**Capacidades
y estrategias**



Autores
César Colino (Coordinador)
Ana M. Carmona Contreras
Jorge Tuñón Navarro
Angustias Hombrado Martos
Encarnación Murillo García

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS

EDITA: CONSEJERÍA DE HACIENDA Y SECTOR PÚBLICO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

DISEÑO, MAQUETACIÓN Y CORRECCIÓN: MADE IN SYLDAVIA S.L.

IMPRIME: GRÁFICAS EUJOA S.A.

DL_AS 0061-2013

ISBN: 978-84-939429-1-5

PRIMERA EDICIÓN: FEBRERO 2013

Las comunidades
autónomas
frente a los
retos de la
nueva política
de cohesión
europea en la
Europa
ampliada
**Capacidades
y estrategias**

César Colino, (Coordinador e investigador)

es Profesor Titular en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración en la UNED. Ha sido investigador invitado en diversas instituciones académicas de Berlín, Colonia, Speyer, Burdeos y Canterbury. Sus investigaciones y publicaciones han girado en torno a las políticas públicas y las administraciones comparadas, la europeización de los sistemas nacionales, el federalismo comparado, las relaciones intergubernamentales y la reforma constitucional de las federaciones, concentrándose especialmente en los casos español y alemán.

Investigadores

Ana M. Carmona Contreras es Catedrática habilitada de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla. Premio Extraordinario de Doctorado de la Universidad de Sevilla, en la modalidad de Derecho Público, curso 1995-96, por la tesis 'La configuración constitucional del Decreto-Ley'. Autora de diversas monografías, artículos nacionales e internacionales. Ha realizado estancias de investigación en las universidades de Pisa, Florencia, La Plata, así como en la European Accademy (Eurac) de Bolzano/Bozen.

Angustias Hombrado Martos. Es Master (MA) en Comparative Federalism por la Universidad de Kent en Canterbury (Reino Unido). Ha sido profesora ayudante en la Universidad de Kent (2009-2011) y la UNED (2012). Ha sido investigadora invitada en las Universidades de Edimburgo y Concordia en Montreal (2006-2009). Sus investigacio-

nes y publicaciones se centran principalmente en los sistemas federales comparados, el Estado Autónomo y las administraciones públicas. Actualmente está finalizando su tesis doctoral en el Centro de Estudios Federales de la Universidad de Kent.

Encarnación Murillo García. Profesora Titular, Departamento de Economía Aplicada II, Universidad Rey Juan Carlos. Ha sido *visiting researcher* en el European Policies Research Center de la Universidad de Strathclyde (2005) y en la Andrew Young School of Policy de Georgia State University en EEUU. Sus investigaciones y publicaciones han girado en torno a las políticas estructurales, convergencia regional y los efectos económicos de la Política Regional Europea. Aparte de varios libros y artículos sobre la política regional europea, recientemente, ha publicado "The Challenge of Designing Capital Equalization Transfers: An Application to Spanish Regions" en la revista Publius.

Jorge Tuñón Navarro es actualmente profesor de la Universidad Carlos III. Previamente obtuvo su Doctorado Europeo (Premio Extraordinario) en la Universidad Complutense tras licenciarse en Derecho, Periodismo y Ciencias Políticas. Ha sido profesor e investigador invitado en distintas universidades europeas y americanas. Asimismo, forma parte de diferentes grupos de investigación internacionales y cuenta con un notable listado de publicaciones en inglés, castellano, francés e italiano. Además, tiene experiencia como periodista en diversos medios de comunicación, y ha trabajado para la Comisión Europea en Bruselas.

PRÓLOGO

Javier Fernández, Presidente del Gobierno del Principado de Asturias..... 15

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN: ¿CUÁLES SON LOS RETOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA EUROPA AMPLIADA? EL DEBATE SOBRE CAPACIDADES, ESTRATEGIAS Y RESULTADOS REGIONALES EN LAS POLÍTICAS DE COHESIÓN Y CRECIMIENTO..... 19

1. Introducción..... 19

2. La nueva Europa ampliada tras el Tratado de Lisboa y la crisis económica:
La Estrategia de Lisboa y su sustitución por la Estrategia Europa 2020..... 21

- La nueva encrucijada de crisis y redefinición del proyecto europeo en 2010-2012
- Los retos de las políticas de crecimiento y cohesión europeas: de la ampliación al Este a la *lisboización* y la gestión de la crisis global. Importancia para las regiones Europeas
- Los cambios en la orientación de la Política de Cohesión europea 2007-2013: los nuevos objetivos de la política como nuevo marco de actuación regional
- Las recientes propuestas legislativas para la nueva política de Cohesión 2014-2020
- Los retos específicos para España y las CCAA. Retos estratégicos, financieros y administrativos

3. La respuesta regional: capacidad de acción europea de las regiones.
Una cuestión de autonomía, recursos y estrategias..... 36

- La discusión sobre la capacidad de acción europea y sus consecuencias

- Los retos para las regiones de la pertenencia europea: imperativos, oportunidades y restricciones
- La evolución de las estrategias regionales en la UE en los últimos años: intereses, arenas de activación regional y canales usados

4. La necesidad actual de una evaluación de las capacidades, estrategias y resultados de las CCAA: especialmente en las nuevas políticas europeas de cohesión y crecimiento.....	43
--	----

- Objetivos de este estudio
- La metodología de la investigación
- Los contenidos de este informe

CAPÍTULO II. ¿CUÁL ES EL NUEVO MARCO NORMATIVO DE LA PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA EN LAS POLÍTICAS EUROPEAS TRAS EL TRATADO DE LISBOA?.....	47
---	----

I. El contexto europeo general: las reformas introducidas por el Tratado de Lisboa y sus implicaciones para las CCAA	47
--	----

- Elementos de continuidad en el Tratado de Lisboa con respecto a la situación de las regiones
- Novedades: la aplicación del principio de subsidiariedad y el mecanismo de alerta temprana

2. El contexto interno: Derecho europeo y CCAA. De la jurisprudencia del TC a las reformas estatutarias	53
---	----

- La participación autonómica en la elaboración del derecho europeo
- Las CCAA y la aplicación del derecho y los programas de la UE

3. ¿Un nuevo papel para los parlamentos autonómicos? La nueva regulación sobre su participación en la elaboración del derecho europeo.....	64
--	----

4. La importancia del Acuerdo de Perspectivas Financieras y los principios de la Política de Cohesión Europea: efectos sobre las CCAA	67
---	----

- El acuerdo de perspectivas financieras y los instrumentos financieros
- Normas europeas de desarrollo: la nueva regulación sobre gestión, aplicación y control de los diferentes fondos europeos. Los reglamentos de desarrollo.
- Las previsiones europeas y su concreción a escala nacional
- El Marco Estratégico Nacional de Referencia (MENR) y los Programas Operativos autonómicos
- La designación de la autoridad de gestión, certificación y auditoría. La participación autonómica en la elaboración del MENR
- La participación autonómica en los Programas Operativos regionales

CAPÍTULO III. ¿CUÁLES HAN SIDO HASTA AHORA LAS VÍAS Y ESTRATEGIAS DE LA ACTUACIÓN AUTONÓMICA EN EL CONTEXTO INSTITUCIONAL MULTINIVEL DE LA POLÍTICA EUROPEA?.....	85
---	----

I. ¿Qué mecanismos utilizan las CCAA para participar directamente en el proceso de adopción de decisiones de la UE?	85
---	----

- La voz autonómica en el Consejo de Ministros de la UE
- ¿Cómo se relacionan (formal e informalmente) las CCAA y la Comisión Europea?
- Las Oficinas autonómicas: una oportunidad de hacer ondear su bandera en Bruselas
- Las CCAA no consideran inútil el Comité de las Regiones: les aporta visibilidad y presencia
- Juntas mejor que separadas: Las CCAA en el marco del asociacionismo interregional

2. ¿Cómo han influido en la UE indirectamente a través del Estado español?.....	108
---	-----

- La Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión Europea
- Las Conferencias sectoriales: la dificultad alcanzar una posición común autonómica
- El diálogo directo y particularizado de las Comisiones Bilaterales
- El desembarco autonómico en la REPER

3. Disfuncionalidades, logros y desafíos pendientes para las estrategias autonómicas.....	117
---	-----

CAPÍTULO IV. ¿CÓMO SE NEGOCIAN, GESTIONAN Y COORDINAN LAS POLÍTICAS EUROPEAS DE COHESIÓN EN ESPAÑA? CAPACIDAD DE ACCIÓN ADMINISTRATIVA Y COLABORACIÓN INTERGUBERNAMENTAL	123
--	-----

I La organización administrativa en la AGE y en las CCAA para la elaboración y la aplicación de la política regional europea	124
--	-----

- En la Administración General del Estado
- En las administraciones autonómicas

2. Instrumentos y mecanismos de negociación, participación y colaboración intergubernamental en las perspectivas financieras y en las políticas europeas de cohesión	133
--	-----

- Lecciones de la experiencia: el proceso de negociación de las perspectivas financieras 2007-2013
- El papel de la CARUE y otras conferencias sectoriales

3. Instrumentos de programación, seguimiento, evaluación y coordinación de las actuaciones cofinanciadas con fondos europeos	142
--	-----

4. La colaboración multinivel en la gestión y control de los fondos estructurales.....	145
--	-----

- Sistemas de gestión y control en los gobiernos autonómicos y sus problemas
- Los sistemas de información y comunicación sobre los fondos comunitarios

5. Conclusiones: Retos de la colaboración entre el Estado y las CCAA en la definición y aplicación de las políticas de cohesión europeas.....	153
---	-----

V. ¿CÓMO HAN APLICADO LAS CCAA LA POLÍTICA DE COHESIÓN EUROPEA? ESTRATEGIAS Y RETOS DE CRECIMIENTO, INNOVACIÓN Y CONVERGENCIA EN LA EUROPA AMPLIADA	155
---	-----

1. La estrategia de Lisboa y los objetivos de la Política de Cohesión europea.....	155
--	-----

2. La política de cohesión europea. La aplicación a España y sus regiones de las ayudas estructurales en el período 2007-2013.....	157
--	-----

- El volumen total de ayudas estructurales
- Los efectos sobre el crecimiento

3. ¿Cómo están afrontando las CCAA la actual política de cohesión europea? Líneas de actuación autonómica y una mirada a otras experiencias de la UE.....	167
---	-----

- Fortalezas y debilidades de las CCAA
- Estrategias autonómicas de crecimiento en el marco de la Política de Cohesión
- La utilización de formas de financiación alternativas
- Problemas y escollos para la adaptación a la estrategia renovada de Lisboa y los ajustes necesarios
- La experiencia de otras regiones europeas

4. La estrategia de crecimiento 2020: objetivos y retos en materia de cohesión para las CCAA en un contexto de crisis económica 180

- El debate sobre el futuro de la Política de Cohesión
- La aportaciones autonómicas al debate sobre el futuro de la Política de Cohesión

CAPÍTULO VI.¿QUÉ PUEDEN HACER LAS CCAA O EL ESTADO PARA AFRONTAR LOS RETOS PENDIENTES? CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE FUTURO..... 187

- Conclusiones y propuestas para un mejor reparto de las tareas en la elaboración y aplicación del derecho y los programas europeos y de la participación autonómica en la negociación de la Política de Cohesión
- Conclusiones y propuestas para mejorar los canales y las estrategias de participación y acción autonómica en Bruselas y en Madrid
- Conclusiones y propuestas para el desarrollo de la capacidad administrativa en la coordinación y la gestión de los fondos comunitarios
- Conclusiones y propuestas para mejorar las estrategias de crecimiento y maximizar el rendimiento económico de las iniciativas cofinanciadas

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 201

ANEXO: RESUMEN DE LOS RESULTADOS DE LA CONSULTA PÚBLICA SOBRE LAS CONCLUSIONES DEL QUINTO INFORME SOBRE LA COHESIÓN ECONÓMICA, SOCIAL Y TERRITORIAL..... 209

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS..... 215

PRÓLOGO

No vive Europa uno de sus mejores momentos. Una de las señas de identidad que el profesor George Steiner, premio Príncipe de Asturias y representación viva de la europeidad esencial, cifró del continente es su tendencia hacia la autodestrucción. Y, sin embargo, Europa sigue siendo nuestro futuro, el porvenir exacto de nuestra civilización.

‘Europa o el caos’ es el dilema que en enero de 2013 suscriben Vassilis Alexakis, Hans Christoph Buch, Juan Luis Cebrián, Umberto Eco, György Konrád, Julia Kristeva, Bernard-Henri Lévy, Antonio Lobo Antunes, Claudio Magris, Salman Rushdie, Fernando Savater y Peter Schneider. El título de la reflexión es ya bien descriptivo. El

proyecto europeo, el edificio que se empezó a construir después de la II Guerra Mundial, está en trance de destrucción. O avanza o muere. Puede quedar como uno de esos grandes caserones que poco a poco va perdiendo habitantes hasta quedar definitivamente vacío, reducido a cascarón de sus propias ruinas. David Cameron, el primer ministro británico, ha prometido celebrar un referéndum en 2017 para decidir si el Reino Unido sigue o no vinculado a la Unión Europea: otra evidencia de la crisis del ideal europeo.

El reto es la integración política. La Gran Recesión demuestra que la moneda única no sobrevivirá si no cuenta con anclaje político. Los autores de ‘Europa o el caos’ lo expresan cla-

ramente: “...sin un serio avance de esta integración política, obligatoria según los tratados europeos pero que ningún responsable parece querer tomar en serio, sin un abandono de competencias por parte de los Estados nacionales, sin una franca derrota, por tanto, de esos soberanistas que empujan a sus ciudadanos al repliegue y la debacle, el euro se desintegrará como se habría desintegrado el dólar si los sudistas hubiesen ganado, hace 150 años, la Guerra de Secesión. Antes se decía: socialismo o barbarie. Hoy debemos decir: unión política o barbarie”.

Este libro de la Fundación Alternativas se sitúa, claramente, en el bando europeísta. Los trabajos de César Colino (coordinador), Ana M. Carmona Contreras, Jorge Tuñón Navarro, Angustias Hombrado Martos y Encarnación Murillo García se engloban bajo el título ‘Las comunidades autónomas frente a los retos de la nueva política de cohesión europea en la Europa ampliada: capacidades y estrategias’. Abordan, pues, una cuestión esencial para España: cuáles son las vías de actuación autonómica en la Europa ampliada; una Europa que no se quiere débil, sino cohesionada y capaz en un proyecto común.

La política de cohesión ha sido una herramienta poderosa en la construcción europea, quizás una de las más visibles para los ciudadanos, de las que han permitido identificar con mayor cercanía el significado de la construcción europea

y los motores que la alientan. Por eso resulta de interés conocer cuál es la situación de las comunidades europeas en el marco de la nueva Política de Cohesión definida en el Tratado de Lisboa ante la negociación de las ayudas correspondientes al período 2014-2020, uno de los objetivos explícitos de esta obra colectiva. No sería aceptable que tal negociación se plantease sin tener en cuenta las aportaciones de las comunidades autónomas. “Máxime”, como señala este libro en sus conclusiones, “en un contexto de crisis aguda como el actual y con un escenario escasamente prometedor hacia el mantenimiento del actual *statu quo* de buena parte de nuestras comunidades autónomas, que dejarán de ser regiones de convergencia para pasar a integrarse en otras categorías receptoras de un menor volumen de financiación a través de los fondos que integran la política de cohesión”.

La iniciativa de la Fundación Alternativas resulta, por tanto, oportuna y conveniente. En Asturias tenemos una buena experiencia de gestión relacionada con los fondos europeos, desde la aprobación, hace ya bastantes años, del primer Plan Nacional de Interés Comunitario (PNIC), y sabemos bien de la importancia de la política de cohesión. Para Asturias, éste es un asunto de primerísimo orden. La realidad de nuestra comunidad -y creo que es un reconocimiento extensible a toda España- sería distinta y peor sin la Unión Europea.

Por todas estas razones, unidas a la calidad técnica de los trabajos recogidos en la obra, agradezco la oportunidad que me ofrece la Fundación Alternativas para presentar este volumen. No sobran reflexiones sobre Europa. Son indispensables, como resultan imprescindibles -y también urgentes- la decisión y el empuje necesarios para fomentar la integración política de la Unión Europea. Ése es el paso que debemos esforzarnos en caminar para conjurar el peligro de marcha atrás. Para evitar que el gran edificio que se empezó a construir hace décadas, y que se había convertido en una referencia de libertad y derechos para los ciudadanos de todo el mundo, se comience a deshabitar, a desmoronar, por no haber tenido el coraje de avanzar en los momentos decisivos.

Javier Fernández
Presidente del Gobierno
del Principado de Asturias

Oviedo, febrero de 2013

CAPÍTULO I

Cesar Colino

INTRODUCCIÓN: ¿CUÁLES SON LOS RETOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA EUROPA AMPLIADA? EL DEBATE SOBRE CAPACIDADES, ESTRATEGIAS Y RESULTADOS REGIONALES EN LAS POLÍTICAS DE COHESIÓN Y CRECIMIENTO

1

Introducción

El presente estudio aborda, desde un punto de vista pluridisciplinar y para un público amplio, la cuestión, de relevancia práctica evidente en la situación actual de nuestro país, de cómo y hasta qué punto las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA) han sido capaces de reaccionar ante la creciente europeización de su contexto económico y sus políticas públicas y en especial a las consecuencias institucionales, económicas y de política económica y de cohesión de la ampliación de la Unión Europea. Dicho de otro modo, en qué medida las CCAA

han tenido y tienen la capacidad para desplegar los recursos y estrategias adecuadas para seguir planteando, defendiendo y alcanzando sus intereses y objetivos en el marco de la pertenencia a la Unión Europea, adaptándose así a la evolución reciente de su configuración institucional y el proceso político tras la ampliación de la UE a 27 miembros y los cambios ocasionados por la aprobación del Tratado de Lisboa y la Estrategia EU2020.

Para ello, los capítulos que siguen muestran una doble vertiente: por un lado, se intenta hacer balance de la situación hasta ahora en los aspectos jurídicos, políticos, administrativos y económicos y, por otro, se interroga sobre las perspectivas de futuro en el marco de la actual

crisis fiscal y financiera y de un cierto cuestionamiento de la legitimidad y eficacia del proyecto europeo. Así, este estudio pretende aportar algunas respuestas a la cuestión de hasta qué punto y bajo qué condiciones las CCAA han podido participar en la configuración de las políticas europeas que más les afectan, tales como las políticas de cohesión y las estrategias de crecimiento de la UE, y hasta qué punto son capaces de conseguir implementarlas en el nuevo contexto global. Por último, este estudio trata de dilucidar qué posibilidades de futuro y perspectivas de éxito se abren para las CCAA en los próximos años con las capacidades de acción disponibles actualmente.

Para responder a estos interrogantes se hace necesario conocer con más detalle tanto las nuevas políticas o estrategias europeas en cuestión y su reciente evolución y reforma, como el marco normativo, político, administrativo y económico que condicionan su aplicación en España, así como las estrategias y recursos reales que los actores implicados tienen a su disposición. Es por eso por lo que este estudio ha adoptado diferentes perspectivas de análisis como son el derecho, la ciencia política, la ciencia de la administración o la economía.

A pesar de haberse publicado numerosos estudios sobre los efectos de la Unión Europea en las instituciones, competencias o políticas de las

regiones en España y otros países de Europa, en España se carece aún de un estudio actual multidisciplinar, desde un punto de vista multifacético y a la vez integrado, que plantee cuáles son los retos de las CCAA ante la evolución reciente de la política y las políticas europeas de crecimiento y de cohesión, abordando a la vez sus capacidades, estrategias seguidas y disponibles y los resultados y posibles consecuencias de las actuaciones europeas y nacionales para afrontar los retos de bienestar y legitimidad que los gobiernos autonómicos afrontan.

En este capítulo introductorio se trata de presentar de modo panorámico las características principales de la situación actual de la Unión Europea y de la nueva política de cohesión, las novedades que implica y su vinculación con la estrategia renovada de Lisboa o Estrategia Europa 2020 (en los diferentes capítulos del estudio se abordará también desde perspectivas más detalladas y especializadas). Asimismo, se exponen las implicaciones y los retos que suponen para las regiones europeas en general y en particular para las CCAA. En el tercer apartado se presentan los debates académicos recientes más relevantes en varios países europeos sobre el papel de las regiones en Europa, y alrededor de los conceptos de “europeización” y “capacidad de acción europea” como conceptos descriptivos útiles para entender la evolución de la posición y estrategias regionales en Europa, sus determi-

nantes y consecuencias. Por último, se presentan los objetivos concretos y la metodología de esta investigación, así como los contenidos del presente estudio.

2 La Europa ampliada tras el Tratado de Lisboa y la crisis económica: la Estrategia de Lisboa y su sustitución por la Estrategia Europa 2020

La nueva encrucijada de crisis y redefinición del proyecto europeo en 2010-2012

La Unión Europea tras el Tratado de Lisboa se encuentra en una clara situación de encrucijada que se ha puesto de relieve en los acontecimientos de los dos últimos años, entre 2010 y 2012. En 2010 las instituciones europeas, Parlamento Europeo y la Comisión Europea, iniciaban un nuevo ciclo de cinco años marcado por una necesidad de redefinición o replanteamiento de los retos actuales y futuros de la Unión bajo el liderazgo de un Consejo Europeo con un nuevo presidente permanente, que ha tenido que responder a las presiones globales de la crisis financiera internacional y en especial, desde 2010, a una crisis del euro producida por la quiebra de varios países y la crisis de la deuda

soberana de algunos estados miembros. Esto ha generado necesidades urgentes de respuesta y gestión de la crisis actual y coordinación de las políticas económicas, pero también necesidades de replantearse el futuro de la UE basadas en la aplicación del nuevo Tratado de Lisboa y el desarrollo de la llamada Estrategia Europa 2020. Si la anterior Estrategia de Lisboa había sido concebida en un clima de optimismo económico global, la estrategia Europa 2020 se ha iniciado y elaborado durante la crisis actual en un clima muy diferente y de pesimismo (ver Agh 2011a, 2011b, 2011c). Esta Estrategia Europa 2020 que ha sustituido a la Estrategia de Lisboa es, por tanto, un componente de la gestión europea de la crisis global.

Nos encontramos, por consiguiente, en un momento decisivo en 2011-2012 para el futuro desarrollo de la Unión Europea. Si en 2010 la atención se centró en la gestión concreta de la crisis, desde 2011 ha habido un claro cambio de orientación de nuevo hacia objetivos estratégicos a largo plazo que se reflejan en la Estrategia UE2020. Como señalaban las conclusiones del propio Consejo Europeo en febrero de 2011, “más allá de la acción inmediata que se requiere para hacer frente a los desafíos más urgentes planteados por la crisis económica y financiera, es importante continuar estableciendo fundamentos sólidos para un crecimiento sostenible y generador de empleo”.

Todo parece indicar que la situación postcrisis en Europa será muy diferente a lo que conocemos hasta ahora y, como se reflejaba en el propio Tratado de Lisboa y en la Estrategia Europa 2020, se producirá una mayor exigencia de una Europa cohesionada en la que a la cohesión económica y social se añade también la cohesión territorial, con el riesgo de que se produzcan nuevos escenarios entre una Europa de la cohesión y un agravamiento de las diferencias centro-periferia en la UE (Magone 2011).

Es fundamental, por tanto, como reconocen los últimos documentos de la UE mantener los esfuerzos para la cohesión social y territorial. La necesidad de el llamado “triángulo de hierro”, es decir, el estrecho vínculo entre el megaproyecto Estrategia UE 2020, la política de cohesión renovada y una mayor gobernanza económica parece ser el mensaje principal de las recientes propuestas de la UE y las conclusiones del Consejo Europeo de marzo de 2011. Parece claro que la consecución de esta Estrategia Europa 2020 presupone tanto una política de cohesión renovada, como la que se ha propuesto a finales de 2011 y nuevas medidas de gobernanza económica reforzada (el llamado Europact UE17) (Agh 2011b).

Los retos de las políticas de crecimiento y cohesión europeas: de la ampliación al Este a la “lisboización” y la gestión de la crisis global. Importancia para las regiones europeas

La ampliación de la Unión Europea (UE) a 12 nuevos miembros en 2004 y 2007 tuvo como primera implicación que la tarea principal de la política de cohesión (un tercio del presupuesto de la UE), es decir, la reducción de las desigualdades económicas y sociales entre los países y las regiones europeas se ha hecho más necesaria e importante pero a la vez más difícil, dado que los estados miembros más ricos han rechazado aumentar el tamaño del presupuesto comunitario y sus contribuciones a él. La ampliación, por tanto, no ha estado acompañada por un aumento de fondos para la cohesión, que ha visto su porcentaje reducirse de un 46 por ciento del presupuesto en 1999 a un previsto 35 por ciento en 2013 (Baun y Marek 2008).

Tanto por su carácter de solidaridad con las regiones más pobres como por su carácter redistributivo y su gran importancia presupuestaria, era de esperar que la política de cohesión europea se viera grandemente afectada por la ampliación de la UE. La mayoría de los nuevos miembros tenían una renta per capita menor de la media. Como consecuencia de esto, los fondos europeos que reciben los viejos estados miembros se ha reducido por ser los nuevos

países relativamente más pobres y por haberse reducido el PIB per capita de la UE (efecto estadístico). Asimismo, se produjo una decisión política determinante: las perspectivas financieras de 2007-2013 decidieron que los nuevos estados miembros recibirían el 51% de los fondos estructurales, aunque supongan menos de un tercio de la población de la UE.

De esta forma, la ampliación coincidió también con una reorientación temática de la política de cohesión. En marzo de 2005 el Consejo Europeo decidió relanzar una languideciente Agenda de Lisboa para promover el crecimiento económico y la competitividad en la UE. Para ello asignó un papel muy importante a la política de cohesión para alcanzar los objetivos de Lisboa. Como consecuencia de ello, un porcentaje fijo de los fondos estructurales bajo cada uno de los nuevos objetivos de la política de cohesión (“convergencia”, y “competitividad y empleo”) deberían de ser utilizados para proyectos que contribuyan a los objetivos de Lisboa. La reducción de fondos ha afectado a las formas de la programación estructural en esos países. En algunos casos ha llevado a una mayor concentración de los recursos y un énfasis en ciertos tipos de proyectos y prioridades. También ha afectado a las estructuras de programación, gestión y aplicación de la política estructural europea, en algunos casos obligando a una racionalización o una centralización de los sistemas de imple-

mentación, afectando así a las relaciones intergubernamentales en algunos países. Asimismo, la reducción de fondos ha afectado a la aplicación del principio de partenariado, aumentando o reduciendo en algunos casos su importancia y promoviendo unos u otros tipos de partenariado con la sociedad civil.

Consecuentemente, tanto la ampliación como lo que se ha llamado la “lisboización” de la política de cohesión, plantean cuestiones muy importantes sobre las diferentes reacciones de las estructuras administrativas e institucionales de las regiones de los viejos estados miembros beneficiarios de la política de cohesión frente a la reducción y reorientación de la política de cohesión y a su implementación en una Europa ampliada y más diversa. En otras palabras, ¿cómo han respondido los diferentes Estados miembros y sus regiones a la “lisboización” de la política de cohesión? Algunas de estas cuestiones afectan a todos los estados miembros, y otras son más propias de los nuevos estados miembros o de los países que hasta hace poco habían sido más beneficiados por la política de cohesión (Baun y Marek 2008).

Algunos de los retos que afectan a la mayoría de las regiones en Europa, y de manera especial a las CCAA en España son, entre otros:

- ¿Cómo mejorar la capacidad institucional o administrativa para participar en asuntos europeos o a los mecanismos de coordinación interministerial o de colaboración intergubernamental para participar en la determinación e implementación de las nuevas estrategias europeas de cohesión y crecimiento?
 - ¿Cómo reflejar el nuevo enfoque orientado al crecimiento, los recursos humanos y la economía del conocimiento, frente al antiguo enfoque tradicional orientado hacia la equidad y a aliviar las diferencias regionales y basados en grandes proyectos de infraestructuras?
 - ¿Cómo adaptar la implementación de la política de cohesión a la nueva situación de reducción de fondos?
 - ¿Cómo adaptarse a los nuevos procedimientos de gestión de la política en cuanto a las relaciones entre niveles de gobierno y en lo que respecta a las estrategias regionales de crecimiento e inversión?
 - ¿Cómo adaptar las relaciones entre la política de cohesión europea y la política regional o estructural nacional? ¿Puede la reducción de fondos europeos encontrar una compensación en la política regional nacional?
 - ¿Cómo hacer que los nuevos objetivos estratégicos de la política de cohesión no conlleven la reducción de la capacidad de absorción de los fondos de todas las regiones o a la capacidad de cofinanciación de algunas iniciativas europeas? Y sobre todo,
 - ¿Cómo hacer que la nueva orientación de la política de cohesión no afecte a la capacidad de abordar ciertas necesidades nacionales o regionales?
- Los cambios en la orientación de la Política de Cohesión europea 2007-2013: los nuevos objetivos de la política como nuevo marco de actuación regional*
- Como se apuntaba más arriba, de acuerdo con la reforma de la Política de Cohesión europea a mediados de los 2000, tres eran los objetivos principales de esta política: convergencia; competitividad regional y empleo; y cooperación territorial europea¹. Tres eran también los instrumentos tradicionales de financiación de los que se sirve la política estructural o regional europea: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Cohesión. El FEDER financia in-

¹ Sobre la política de cohesión europea puede verse Villaverde (2006), Kaiser Moreiras (2008), Murillo (2010).

versiones en sectores como en medioambiente, transportes, I+D+i, renovación urbana y energía, promoción de las PYME etc. El FSE financia gastos en formación, inserción en el mercado de trabajo, desarrollo empresarial, etc. Y el Fondo de Cohesión financia redes transeuropeas de transporte, inversiones en medioambiente (sobre todo sector del agua y residuos) y eficiencia energética. Para el período 2007-2013 esta política contará con 347.410 millones de euros, es decir con el 35,7% del total del presupuesto europeo.

Según Kaiser (2008), se podían distinguir tres principios generales que inspiraban los cambios operados en la política regional europea:

Enfoque estratégico: Los documentos de programación tienen un mayor componente estratégico que en períodos anteriores. Las Orientaciones Estratégicas de la Comisión definen la estrategia a nivel comunitario de la política regional europea y deben plasmarse en una estrategia nacional definida en los Marcos Estratégicos Nacionales de Referencia (MENR) que elaboran los estados miembros. Asimismo, existe una mayor conexión entre la política regional y los objetivos generales de la UE reflejados en la Estrategia de Lisboa.

- Mayor delegación en los estados miembros: la política regional europea deja en manos

de los estados miembros un mayor margen de maniobra en la aplicación de los fondos estructurales en comparación con períodos anteriores de programación. Aspectos relativos a la elegibilidad, a la gestión y al control pasan de manos de la Comisión a manos de los estados miembros.

- Simplificación: existen, en las disposiciones que regulan los fondos estructurales y el Fondo de Cohesión, numerosos cambios con respecto a períodos anteriores que suponen unas reglas más sencillas, transparentes y armonizadas, con una menor presencia de la Comisión y un mayor contenido estratégico.

Así, las principales orientaciones estratégicas contenidas en las perspectivas financieras para 2007-2013 eran: 1. Hacer de Europa y de sus regiones lugares más atractivos en los que invertir y trabajar. 2. Mejorar los conocimientos y la innovación a favor del crecimiento. 3. Más y mejores empleos (Comisión, 5/07/2005). En consonancia con esto, las directrices estratégicas comunitarias en materia de Cohesión 07-13, aprobadas por el Consejo Europeo de octubre de 2006, que definían el marco para una nueva política de cohesión inspirada en los objetivos de Lisboa establecían que ésta debía:

- centrarse en el conocimiento, la investiga-

ción, la innovación y el capital humano.

- perseguir objetivos de sostenibilidad ambiental y estimular las sinergias económicas, sociales y medioambientales.
- perseguir, también, objetivos transversales de igualdad de oportunidades, no discriminación y partenariado entre todos los agentes sociales

En función de la estrategia de Lisboa se establecían tres objetivos prioritarios:

-Objetivo de convergencia

Perseguía “acelerar la convergencia de los Estados miembros y regiones menos desarrollados, creando condiciones más favorables para el crecimiento y el empleo mediante el aumento de la inversión en capital físico y humano, y la mejora de su calidad, el desarrollo de la innovación y de la sociedad del conocimiento, la adaptabilidad a los cambios económicos y sociales, la protección y mejora del medio ambiente y la eficiencia administrativa” (artículo 3 del reglamento general). Este objetivo representa el 81,7% del presupuesto total. En este objetivo intervendrán el Fondo de cohesión, el FEDER y el FSE.

En cuanto a los nuevos criterios de aplicación, el Fondo de Cohesión: Estados miembros con

PIB por habitante inferior al 90% de la media comunitaria. Fondos Estructurales: regiones que tienen un PIB por habitante inferior al 75% de la media comunitaria (y regiones de exclusión gradual *phasing-out* —por efecto estadístico—. En el caso español son Asturias, Murcia, Ceuta y Melilla)

-Objetivo competitividad regional y empleo

“Perseguirá fuera de las regiones menos desarrolladas incrementar la competitividad y el atractivo de las regiones, así como su nivel de empleo, mediante la previsión de los cambios económicos y sociales, incluidos los ocasionados por la liberalización del comercio, aumentando y mejorando la calidad de la inversión en capital humano, la innovación, la difusión de la sociedad del conocimiento, el fomento del espíritu empresarial, la protección y mejora del medio ambiente, la accesibilidad, la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas, y el desarrollo de mercados laborales no excluyentes” (artículo 3 del reglamento general). Este objetivo representa el 15,8% del presupuesto total. La intervención principal es del FEDER y FSE. Criterios de aplicación: Regiones que superan el umbral del 75% del PIB de la media comunitaria (y regiones de inclusión gradual “*phasing-in*” -por crecimiento han superado el 75% PIB UE15- que pasarían a ser del objetivo Competitividad regional y empleo, pero que tendrán

un período transitorio y sus ejes de actuación estarán vinculados a los de Convergencia. En el caso español: Canarias además recibirá fondos adicionales como región ultraperiférica, Castilla León y Comunidad Valenciana).

-Objetivo cooperación territorial europea

“Perseguirá intensificar la cooperación transfronteriza a través de iniciativas locales y regionales conjuntas, fortaleciendo la cooperación transnacional por medio de actuaciones dirigidas a lograr un desarrollo territorial integrado y ligado a las prioridades de la Comunidad, y fortaleciendo la cooperación interregional y el intercambio de experiencias en el nivel territorial apropiado” (artículo 3 del reglamento general). Este objetivo representa el 2,4% del presupuesto total. En este objetivo intervendrá el FEDER.

Por lo que respecta a la concentración temática y presupuestaria en la nueva orientación de la política de cohesión, lo que se ha llamado “lisboización” de la política de cohesión, el gasto en cohesión debe ahora contribuir a los objetivos horizontales de Lisboa. La mayor parte del presupuesto asignado al gasto en Cohesión se invertirá en las prioridades relacionadas con la Estrategia de Lisboa renovada (las PPFF establecen un “suelo de gasto” del 60% para regiones Convergencia UE -65% en la práctica- y del 75% para las regiones objetivo Competitividad UE –

alcanza el 82%-).

Asimismo, el gasto en Cohesión estaba orientado a 4 ámbitos de la Estrategia de Lisboa:

- Conocimiento e Innovación (I+D+i): 25% presupuesto Cohesión (más de la mitad de este se destina a innovación, 49 M€). Se triplica en el período 2007-2013 con respecto a 2006.
- Mercado de trabajo: 21% del presupuesto de cohesión,
- Desarrollo potencial pymes: 5% presupuesto Cohesión
- Energía y medioambiente: regiones competitividad se multiplica por siete la inversión en energías renovables. El 14% gasto Cohesión se destina a protección medio ambiente (incluida gestión agua)

Por otra parte, en el presupuesto de cohesión se introducen mejoras en gobernanza, coherencia entre programas de cohesión y Plan Nacional de Reformas, descentralización responsabilidades y evaluación de su contribución a Lisboa en 2009 y 2012.

Cuadro I. Concentración temática y presupuestaria

Presupuestaria	Temática
Concentración de los recursos en las zonas más defavorecidas: • 81,7% para promover la convergencia (frente al 75% del actual Obj. I + FC) • 15,8% para estimular la competitividad y el empleo • 2,4% para favorecer la cooperación territorial europea	Intervenciones centradas en las prioridades de Lisboa y Gotemburgo: • Competitividad (I+D+i, formación, etc.) • Accesibilidad. • Empleo e inclusión social. • Medio ambiente y prevención de riesgos.

Fuente: MENR (2007)

Asimismo, la ampliación de la UE a 27 miembros y la reforma de la Política de Cohesión europea afectaba a los criterios de financiación y selección de regiones objeto de la política. Han desaparecido la denominación de regiones del Objetivo 1, 2 y 3 y se ha creado una nueva clasificación de cuatro grupos de regiones: a) Regiones con un PIB per cápita inferior al 75 por 100 de la media de la UE-25, llamadas regiones del objetivo convergencia. b) Regiones con un PIB per cápita superior al 75 por 100 de la media de la UE-25 pero inferior al 75 por 100 de la media de la UE-15 (afectadas por el llamado “efecto estadístico”) llamadas regiones *phasing-out*. c) Regiones que en el período de programa-

ción 2000-2006 pertenecían al Objetivo 1 pero que ya sobrepasan el umbral del 75 por 100 del PIB per cápita de la UE-15, llamadas regiones *phasing-in*.

La elaboración, programación, ejecución y aplicación de la política de cohesión europea es un típico caso de gobernanza multinivel en la que participan la Comisión Europea, los gobiernos de los Estados miembros y de las regiones y ciudades, además de los comités de seguimiento en los que participan todos los actores de la política. Esto ha hecho surgir un entramado administrativo multinivel, familiarizado con la gestión de programas públicos de inversiones

con normas homogéneas y que ha fomentado la colaboración intergubernamental en varios Estados miembros.

En cuanto a los cambios en el procedimiento de elaboración de la política que reflejan este enfoque más estratégico, se establecen varias fases:

1. La Comisión Europea elabora unas Orientaciones Estratégicas de Cohesión (OEC) que, posteriormente, deberán ser adoptadas por el Consejo Europeo y sancionadas por el Parlamento Europeo.

2. Los Estados miembros proponen unos denominados Marcos de Referencia Estratégica (MRE) que reflejarán las prioridades acordadas en las OEC. La decisión final corresponderá a la Comisión Europea.

3. A partir de los MRE los Estados miembros elaboran los correspondientes Programas Operativos (PO), uno por fondo y Estado Miembro o región, con indicación detallada de las prioridades, procedimientos de gestión y recursos financieros asignados. La decisión final sobre los PO corresponde, una vez más, a la Comisión.

4. El proceso se cierra con la gestión de los PO y la preparación de los correspondientes informes elaborados por la Comisión y que serán debatidos anualmente por el Consejo Europeo.

Las recientes propuestas legislativas para la nueva política de Cohesión 2014-2020

En junio de 2011 la Comisión Europea adoptó una propuesta de Marco Financiero Plurianual para el siguiente periodo, uno de cuyos objetivos básicos era alcanzar las metas de la Estrategia Europa 2020. En esta propuesta, la Comisión proponía claramente que la Política de Cohesión deberá seguir siendo un elemento esencial del paquete presupuestario y subrayaba su papel fundamental en la ejecución de la Estrategia Europa 2020. El presupuesto total propuesto para el periodo 2014-2020 es de 376.000 millones de euros, incluida la financiación para el nuevo Instrumento de Interconexión para Europa, que se ha diseñado para mejorar los proyectos transfronterizos en materia de energía, transporte y tecnología de la información (Comisión Europea 2011b).

Sobre la base de ese marco financiero, el 6 de octubre de 2011, la Comisión Europea ha adoptado un borrador de “paquete legislativo” sobre la política de cohesión de la UE para el periodo 2014-2020. Tras muchas negociaciones y rumores que sobre posibles cambios en la política de cohesión, se producían durante la realización de la presente investigación, la propuesta final de la Comisión contiene una serie de continuidades respecto al periodo 2007-2013, pero también cambios bastante relevantes en lo que respecta

al diseño y la ejecución de la política de cohesión, entre ellos destacan (Comisión Europea 2011b):

- la concentración en las prioridades de la Estrategia Europa 2020 de crecimiento inteligente, sostenible e integrador.
- la recompensa al rendimiento.
- el apoyo a la programación integrada.
- el enfoque en los resultados (supervisión del progreso hacia los objetivos acordados).
- el refuerzo de la cohesión territorial.
- la simplificación de la ejecución.

Asimismo, la Comisión propone reforzar el proceso de programación estratégica para así maximizar el impacto de la ejecución de las prioridades de la UE. Esto implica la introducción de un Marco Estratégico Común, contratos de colaboración y un menú de objetivos temáticos de acuerdo con la Estrategia Europa 2020 y sus directrices integradas. El Marco Estratégico Común, que adoptará la Comisión, presentará las acciones clave para abordar las prioridades de la UE, proporcionará orientación sobre la pro-

gramación aplicable a todos los fondos y promoverá una mejor coordinación de los diversos instrumentos estructurales de la UE.

Además, para reforzar el rendimiento, la Comisión propone nuevas disposiciones basadas en la “condicionalidad” de varios tipos para asegurar que la financiación de la UE crea fuertes incentivos para que los Estados miembros alcancen los objetivos y las metas de Europa 2020. Esta condicionalidad se refiere tanto a condiciones denominadas “ex ante” (que deben darse antes de que los fondos se desembolsen) y “ex post” (que supeditan el desembolso de fondos adicionales al rendimiento). Asimismo, existirán unas condicionalidades macroeconómicas, estableciéndose así un vínculo más estrecho entre la política de cohesión y la gobernanza económica de la UE, para asegurar que la eficacia del gasto de los Fondos del Marco Estratégico Común (MEC) se sostenga a través de políticas económicas europeas sólidas. Esto implica que, en caso de necesidad, los fondos del MEC pueden redirigirse para tratar los problemas económicos de un país. Así, se podrá aplicar un aumento de la ayuda (en 10 puntos porcentuales) cuando un Estado miembro reciba asistencia financiera a través del Mecanismo Europeo de Estabilidad, lo que reduce así la presión sobre los presupuestos nacionales en épocas económicas difíciles. Al mismo tiempo, sin embargo, esta condicionalidad implica que cuando, a pesar

del uso mejorado de los fondos MEC, un Estado miembro no consiga llevar a cabo acciones efectivas en el contexto del proceso de gobernanza económica, la Comisión tendrá el derecho de suspender todos o parte de los pagos y compromisos.

En lo que respecta a distribución geográfica de las ayudas de cohesión, según la nueva propuesta todas las regiones europeas se podrán beneficiar de la ayuda del FEDER y el FSE. Sin embargo, como se había previsto, la Comisión propone una distinción entre regiones menos desarrolladas, regiones en transición y regiones más desarrolladas, según el nivel del Producto Interior Bruto (PIB) (Comisión Europea 2011b):

- **Regiones menos desarrolladas:** el apoyo a las regiones menos desarrolladas seguirá siendo una prioridad importante para la política de cohesión. Esta categoría incluye aquellas regiones cuyo PIB per cápita es inferior al 75 % del PIB medio de los 27 países miembros de la UE.
- **Regiones en transición:** esta categoría sustituye el sistema actual de inclusión (phasing in) y exclusión gradual (phasing out). Incluye a todas las regiones con un PIB per cápita entre el 75 % y el 90 % de la media de los 27 países miembros de la UE.

- **Regiones más desarrolladas:** estas regiones son aquellas que tiene como reto la competencia global en la economía basada en el conocimiento y el cambio hacia la economía hipocarbónica. Incluye aquellas regiones cuyo PIB per cápita es superior al 90 % del PIB medio de los 27 países miembros de la UE.

Asimismo, la propuesta de paquete de cohesión de la Comisión crea una “red de seguridad” para las regiones que cumplen los requisitos según el objetivo de convergencia en el periodo 2007-2013, pero cuyo PIB per cápita sea superior al 75 % del PIB medio de los 27 países miembros de la UE. Las categorías de regiones más desarrolladas o en transición recibirán una dotación de los Fondos Estructurales al menos igual a los dos tercios de su dotación de 2007-2013.

La Tabla que aparece en la página siguiente presenta una comparación de los objetivos e instrumentos anteriores y los de la nueva política de cohesión europea

Tabla I. Objetivos e instrumentos de la Política de Cohesión europea en los tres periodos

2000-2006		2007- 2013	
Objetivos	Instrumentos financieros	Objetivos	Instrumentos
Fondo de Cohesión		Convergencia	FED
Objetivo nº1	FEDER		FS
	FSE		Fond Coh
	FEOGA Garantía y FEOGA Orientación		
	IFOP		
Objetivo nº2	FEDER	Competitividad regional y empleo	FED
	FSE	Nivel Regional	FS
Objetivo nº3	FSE	Nivel nacional: Estrategia europea para el empleo	
Interreg	FEDER	Cooperación territorial europea	Fed
URBAN	FEDER		
EQUAL	FSE		
Leader +	FEOGA Orietación		
Desarrollo rural y reestructuración del sector de la pesca fuera del objetivo nº1	FEOGA Garantía		
	IFOP		
9 objetivos	6 instrumentos	3 objetivos	3 instru

2014-2020			
Instrumentos financieros	Objetivos	Tipos de regiones	Instrumentos financieros
FEDER	Inversión en el crecimiento y el empleo	Regiones menos desarrolladas	FEDER FSE
FSE			
Fondo de cohesión			
FEDER		Regiones en transición	Fondo de cohesión
FSE		Regiones más desarrolladas	FEDER
Fondo de cohesión			
FEDER	Cooperación territorial europea		
FSE			FEDER
Fondo de cohesión			
Instrumentos	2 objetivos		4 instrumentos

*Los retos específicos para España y las CCAA.
Retos estratégicos, financieros y administrativos²*

Como señalaba Villaverde (2006: 107), aunque no haya sido el más favorecido en términos relativos o por habitante, España ha sido el país que más se ha beneficiado de las ayudas europeas, sobre todo las ayudas estructurales. Se ha calculado que entre 1989 y 2006, España habrá recibido más de 105.000 millones de euros valorados a precios de 1999. El volumen de ayuda anual aumentó con cada nuevo paquete financiero, desde los 540 millones del período 1986-1988 hasta los 8.900 del período 2000-2006 (Agenda 2000), pasando por los 2.400 del período 1989-1993 (Paquete Delors I) y los 5.900 del período 1994-1999 (Paquete Delors II).

Para el período 2007-2013 el volumen de ayudas estructurales se calcula que, valorado a precios de 2004, ascenderá a unos 32.500 millones de euros, lo que equivale, en promedio, a algo más de 4.600 millones por año. Los expertos han estimado que las ayudas estructurales han permitido crecer a nuestro país, en promedio anual, 0,4 puntos por encima de lo que lo habría hecho en ausencia de tales ayudas. Se calcula que en el período 2007-2013 las ayudas supondrán,

aproximadamente, un crecimiento adicional de dos décimas de punto por año (Sosvilla-Rivero y Herce, 2004).

La asignación a España en el marco de las perspectivas financieras 2007-2013 supera los 43.500 M€ (de estos, 35.217 –según el Marco estratégico nacional de referencia MENR (2007)- corresponden a los fondos estructurales (FEDER, FSE, FEDER –incluido Fondo Tecnológico, 200 M€- y Fondo de Cohesión). En política de Cohesión, España destinará el 24% de su gasto en Cohesión I+D+i. Para las regiones convergencia con “programa agua” 79% (si no, 68%) y para regiones competitividad 81%. Asimismo se reforzarán los ejes relacionados con la economía del conocimiento y la innovación y habrá continuidad de los programas de inversión en transporte, energía y medioambiente en marcha. En transporte se priorizan categorías de Lisboa (redes transeuropeas, alta velocidad ferroviaria). Cada eje incorpora un componente ambiental. El 93% del FSE está vinculado a objetivos Lisboa.

En conjunto, todos los ejes del MENR están directamente vinculados a los ejes del Plan Nacional de Reformas (PNR), que traduce en España las 24 Directrices integradas para el Crecimiento y el empleo de la estrategia de Lisboa. En el caso del FEADER, el 85% se destinará a políticas de competitividad y mejora del medio ambiente.

² Estudios recientes en España sobre la participación de las regiones en la UE y sobre la incidencia de la política de cohesión europea en las CCAA Domínguez (2005), Fernández y Riesgo 2006, Morata y Mateo (2007), Morata y Popartan (2008), Olivar de Julián (2008), Ares (2010), Cordal (2010), Tuñón (2010).

En el caso del FEP, el destino será el mismo. Por lo que respecta a distribución regional, ocho CCAA han quedado encuadradas dentro del objetivo de “competitividad regional y empleo”. Otras cuatro de ellas (Galicia, Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha) son consideradas como regiones del objetivo “convergencia”. Asturias y Murcia, junto con las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, se han encuadrado dentro de las regiones *phasing-out*, y otras tres (Castilla y León, Comunidad Valenciana y Canarias) están entre las llamadas regiones *phasing-in*.

Desde un punto de vista estrictamente presupuestario y teniendo en cuenta el cambio de status quo que van a experimentar las regiones españolas (sólo Extremadura seguirá formando parte del Objetivo de Convergencia), España en su conjunto, y las CCAA, de forma particular, experimentarán una pérdida de fondos o ayudas estructurales procedentes de la Unión. Por tanto, y para seguir afianzando la inversión en I+D+i que está caracterizando el actual período de programación y no truncar la línea de crecimiento iniciada, habría que pensar en posibles vías alternativas de financiación (al menos para las regiones que hasta este momento han sido regiones convergencia o han estado en un estado transitorio) que les permitan afrontar mejor el reto que se les presenta.

La Política de Cohesión Europea, por tanto, y

especialmente a raíz de todos estos recientes cambios en su orientación estratégica, procedimiento y los programas e iniciativas afectadas en cada región en el periodo 2007-2013 y los previstos en el periodo 2014-2020, plantea numerosas cuestiones y retos sobre su eficacia y su futuro y en qué grado esta nueva política puede prestar la debida atención a las realidades regionales y ayudar en la compleja consecución de los objetivos de Lisboa y la Estrategia Europa 2020. En el contexto de una crisis fiscal sin precedentes, a estos interrogantes se enfrentan sobre todo con especial preocupación los gobiernos autonómicos en sus estrategias de salida de la crisis, crecimiento, empleo y modernización de sus estructuras económicas a la vez que de reforzamiento de sus capacidades administrativas y de participación en las instituciones europeas y estatales.

Como ha señalado recientemente Murillo (2011), algunos de los retos más importantes con los que se encuentran las CCAA en España en el contexto actual son:

- Mantener la senda de crecimiento iniciada en períodos de programación anteriores, en especial aquellas CCAA con determinadas debilidades (excesiva dependencia de sectores muy cíclicos, mercado de trabajo con problemas estructurales, retraso I+D+i, sobre todo del sector privado).

- Conseguir una “normal” ejecución de los fondos en un contexto de restricciones financieras (iniciativa empresarial) y presupuestarias (Administraciones Públicas).
- Garantizar una absorción más efectiva de los fondos asignados, sobre todo en el ámbito del empleo.
- Establecer diferencias entre el grupo de “nuevas regiones intermedias” o de transición, --cuyo PIB está comprendido entre el 70% y el 90% de la media de la UE-- en cuanto a las potenciales ayudas a percibir en materia de cohesión y teniendo en cuenta otras variables como la tasa de paro.

Lo que parece claro es que cualquier objetivo que busque maximizar los efectos de la Política de Cohesión requiere más que nunca de una estrategia de desarrollo que debe ser asumida por todos los niveles de gobierno para que sea eficaz y efectiva: europeo, nacional, autonómico y local. Especialmente en los Estados políticamente descentralizados, como es el caso español, esta labor se hace más compleja debido al reparto de competencias entre el Estado y las CCAA y a la disparidad de capacidades administrativas de diferentes regiones. Esta complejidad puede ocasionar disfunciones y obstáculos para el correcto funcionamiento de las políticas europeas y es una cuestión clave en la aplicación

de la Política de Cohesión, basada en el principio de gobernanza multinivel. Esta situación puede ser especialmente perjudicial para las comunidades autónomas, pues cuentan con un menor margen de maniobra, lo que además repercute negativamente sobre el resto del Estado.

3 La respuesta regional: capacidad de acción europea de las regiones. Una cuestión de autonomía, recursos y estrategias³

Siguiendo, por ejemplo, a Sturm (2009), puede decirse que la cuestión de la “capacidad de acción europea” (conocida en otros idiomas como Europe-fitness o Europafähigkeit) de las regiones puede contemplarse desde al menos tres puntos de vista. En primer lugar como una cuestión de poder político y autonomía (es decir, ¿pierden o ganan las regiones poder y autonomía en la UE?). En segundo lugar como una cuestión de recursos (¿hasta qué punto las regiones poseen dentro de sus estados los suficientes recursos institucionales para autoafirmarse y defender sus intereses?). En tercer lugar, como una cuestión de estrategia (¿de qué opciones estratégicas disponen las regiones en el proceso decisorio europeo?).

3 Sobre europeización, capacidad europea de las regiones y efectos de la EU en las regiones Fleurke y Willemse (2006), Sturm (2009), Sturm y Dieringer (2005).

En cuanto a la primera cuestión, la de la autonomía, la capacidad de acción europea de las regiones solo puede valorarse en función del criterio que establezcan ellas mismas respecto a sus propias expectativas. Normalmente, son las regiones con una fuerte identidad, y una autonomía legislativa constitucionalmente garantizada y con intereses económicos claros a defender, las que plantean la cuestión de la adaptación a Europa o la capacidad de acción europea como una cuestión de poder político y autonomía. La capacidad de acción europea en estas regiones no se trata tanto de una cuestión técnica de poder aplicar eficientemente las políticas o fondos europeos, -como es el caso por ejemplo en algunas regiones de los nuevos estados miembros-, sino más bien de la posibilidad de acceder autónomamente a los procesos decisorios europeos y paralelamente ver garantizado internamente su autonomía (Sturm 2009).

En cuanto a la segunda cuestión, la de los recursos, incluso en aquellas regiones que plantean la capacidad de acción europea como una cuestión de autonomía, se suscita el interrogante de hasta qué punto disponen de los recursos y la capacidad administrativa e institucional para poder iniciar, negociar y controlar determinadas actuaciones de política pública europea. Las posibilidades institucionales de influencia del proceso decisorio en beneficio de las regiones van desde el poder informal de negociación hasta las

disposiciones constitucionales que garantizan su participación en asuntos europeos pasando por otros mecanismos formales e informales de decisión o consenso.

Finalmente, en cuanto a la cuestión de la estrategia, las regiones que muestran un claro deseo de mantener su poder o autonomía en los asuntos europeos y poseen al menos algunos de los recursos o capacidades necesarias de influencia política en el nivel europeo, pueden plantearse la cuestión de cuál es la mejor estrategia para alcanzar sus intereses. Aquí se suelen plantear como mínimo tres opciones estratégicas alternativas: 1) la promoción de una mayor participación en el contexto de las instituciones europeas 2) El intento de una defensa autónoma de sus intereses o 3) un ámbito europeo regional alternativo de cooperación transfronteriza e interregional.

Los retos para las regiones de la pertenencia europea: imperativos, oportunidades y restricciones

Como hemos señalado en otra parte (Colino 2011), la pertenencia europea supone para las entidades subestatales con competencias legislativas una serie de retos que podrían cifrarse principalmente en tres:

Por un lado, los imperativos funcionales, a los que se ven sujetos los actores gubernamen-

tales a diferentes niveles. Así, por ejemplo, la obligación de las administraciones nacionales (centrales, regionales o locales) de aplicar normativamente y ejecutar el derecho comunitario, implementando los programas y políticas de la UE. Los diferentes entes territoriales deben estar también presentes de alguna forma en la formación de la voluntad o posición nacional en la producción de estas normas. Todo ello lleva a determinadas exigencias de adecuación de la estructura organizativa-administrativa. Asimismo la pertenencia produce⁴:

- La necesidad de coordinación interna y externa entre actores a diferentes niveles territoriales mediante intercambio de información, comunicación, viajes, e interrelación con funcionarios de otros niveles territoriales, otros países miembros y la Comisión.
- La necesidad de adaptar los procedimientos administrativos y diseño de planes operativos para la aplicación de programas, mediante el recurso a aumento de personal, mayor formación, especialización jurídica o técnica, conocimiento de idiomas, capacidad de análisis y planificación. La participación en las fases de consulta de expertos en diferentes

niveles en los comités existentes que asesoran a la Comisión y forman la llamada Comitología, exige la disponibilidad de expertos en todos los temas.

- La necesidad de los decisores políticos de disponer de capacidad negociadora de forma continuada en varios ámbitos, para defender los intereses propios, y evitar la imposición de intereses ajenos, haciendo frente a la responsabilidad por la aplicación, lo que exige la procura de recursos jurídicos de defensa en caso de inaplicación o afectación de intereses jurídicos.
- La necesidad de formación de, o participación en, entramados de políticas (*policy networks*) de tipo informal y de carácter transnacional que incluyan a actores privados regionales. Los actores privados en los diferentes países se ven obligados a tratar de participar en las decisiones que les afectan entrando a formar parte de esas redes de actores sectoriales que actúan a varios niveles y en varios países a la vez.

En segundo lugar, la pertenencia también ofrece algunas oportunidades a los diferentes actores:

- La posibilidad de participación en la formulación y aplicación del derecho y los programas comunitarios aumentando la propia

⁴ Sobre las regiones en Europa en especial sobre los efectos regionales de las políticas de cohesión hay una literatura científica ingente. Puede verse Bache y Flinders (2004), Pasquier (2005), Baun y Marek (2008), Bauer y Börzel (2010), Pérez Calvo (2010), Scully (2010), Tuñón (2009, 2011), Cordal (2010).

influencia y poder de veto a varios niveles de acceso, interno y/o externo (Comitología, Representación Permanente, Consejo, Comité de Regiones). Compensación de carencias participativas internas, como la representada por la participación de pleno derecho para actores subestatales en programas estructurales europeos, con posibilidad de alianzas de estos con actores comunitarios.

- El aumento de competencias, o de un ejercicio efectivo de poderes, que no se tienen en la distribución constitucional interna, debido a las necesidades de aplicación del derecho europeo, como la garantía de cumplimiento atribuida al Estado o la necesidad de transposición uniforme.
- La posibilidad de financiación adicional a las políticas regionales, estatales o subestatales, o a la inversión pública en sectores infraestructurales o de tecnología y modernización industrial.
- El refuerzo del control del presupuesto y las decisiones sobre la asignación, la elegibilidad y la cantidad de fondos europeos concedidos, lo que produce un incremento de la influencia interna.
- La posibilidad de construir capacidad admi-

nistrativa con los programas europeos, que más tarde puede transmitirse o aprovecharse por el sistema administrativo en otros sectores.

- La posibilidad de aumentar los recursos simbólicos tales como la legitimidad o la popularidad de las élites, a través de la justificación de políticas impopulares mediante el traspaso o desplazamiento de la culpa en determinadas decisiones.
- La existencia de nuevos mercados para las empresas locales y posibilidad de crecimiento económico y transferencia de capital, tecnología y trabajadores especializados.
- Posibilidad para algunos grupos de apelar al derecho europeo para defender sus intereses. Posibilidad real o retórica, pero en cualquier caso con consecuencias políticas, para los partidos nacionalistas regionales de intentar superar el marco estatal existente “disolviendo” su posición incómoda o sus conflictos y exigencias de manera simbólica en un marco más amplio.

En cuanto a las restricciones, a las que la acción de los gobiernos se ve sometida por la pertenencia, pueden mencionarse las siguientes:

- Pérdida de competencias que implica la UE

para varios actores, lo que lleva a conflictos internos para defender el statu quo y reequilibrar el sistema de relaciones existente.

- Pérdida de autonomía en la política fiscal y monetaria, y económica en general, con el consiguiente estrechamiento de la capacidad de iniciativa interna presupuestaria, económica y política. Pérdida de autonomía en la contratación pública, la gestión de empresas públicas, con creciente dependencia de las decisiones de autoridades monetarias europeas. Reducción, por tanto, de la capacidad ejecutiva. Posibilidad de pagar más de lo que se recibe.
- Requisito de control de la actuación pública de los actores nacionales por más instancias (Comisión, TJCE).
- Responsabilidad externa para los gobiernos centrales por políticas que ellos no aplican directamente, y obligación de los entes subestatales de aplicar políticas en cuya formulación no se ha participado en absoluto, con los consiguientes conflictos internos de competencias o ineficacia. Posibles conflictos jurídicos entre los ordenamientos internos y comunitario.
- Necesidad de adaptación de enfoques y procedimientos ajenos o contrarios a la cultura

administrativa propia. Costes de decisión, negociación y coordinación de decisiones. Costes de adaptación a estándares regulatorios ajenos en temas de seguridad, bienestar o medio ambiente.

- Aumento de la exigencia de competitividad entre regiones y países. La integración económica o informal, y la competencia irrestricta cambia el contexto en que los gobiernos regionales y nacionales hacen su política. La integración informal puede afectar desigualmente a las regiones provocando tensiones descentralizadoras o disgregadoras, que reducen la capacidad ejecutiva del gobierno central.

La evolución de las estrategias regionales en la UE en los últimos años: intereses, arenas de activación regional y canales usados

Frente a estos imperativos, oportunidades y restricciones, las regiones tienen normalmente una serie de preferencias e intereses que determinan el comportamiento de sus gobiernos. Por supuesto, no todas las regiones actúan igual, y las estrategias no son siempre generalizables por nivel de gobierno, sobre todo si no hay mecanismos o vías institucionales de coordinación

de sus posiciones o agregación de intereses⁵. En todo caso, podemos decir que la mayoría de las regiones actúan persiguiendo una serie de intereses típicos en el contexto europeo. Estos podrían resumirse en:

- Mantener su poder relativo respecto a otros actores, gobiernos centrales en particular, tratando de restablecer posibles desequilibrios que la transferencia de poder al nivel supranacional puede conllevar en beneficio de estos. Maximizar, por tanto, su influencia en las políticas que les afectan, participando con voz y voto en su formulación en las arenas nacional o europea.
- Asegurarse, mediante el establecimiento de canales propios de acceso a la información no dependientes del gobierno central, la información sobre las iniciativas europeas, para poder reaccionar a ellas y mantener alguna capacidad de veto sobre los compromisos europeos del gobierno central que le puedan afectar como región.
- Maximizar la financiación proveniente de la UE, y de su gobierno central en los ámbitos más sensibles para la región, tratando de obtener alguna influencia en la elegibilidad de

zonas o programas a financiar y participando en la gestión práctica de los fondos, para incrementar de este modo su capacidad administrativa y presupuestaria mediante esos fondos.

- Potenciar el crecimiento económico y del nivel de empleo total mejorando la competitividad económica de la región frente a otras regiones, buscando apoyo y recetas para reforzar su economía y satisfacer las ambiciones políticas de las élites y el electorado regional, ganando a la vez legitimidad, consiguiendo la reelección y eludiendo la culpa por políticas impopulares.

Para conseguir estos objetivos comunes defendiendo su autonomía, las regiones europeas no siempre han seguido las mismas estrategias ni utilizado los mismos canales para movilizarse o actuar. Puede así observarse una evolución en los últimos dos decenios que responden a contextos diferentes en el marco europeo y en las circunstancias internas de cada país pero que muestra rasgos comunes en casi todos los países que como el nuestro tiene una distribución descentralizada del poder territorial.

Siguiendo, por ejemplo, a Jeffery (2005, 2007), la primera estrategia, tras el Tratado de Maastricht, y ya en parte superada, se centró en el reconocimiento formal de los gobiernos regio-

⁵ Sobre las diferentes estrategias regionales comunes o particulares por país puede verse Jeffery (2005, 2007), Lambertz y Große Hüttmann (2009), Tatham (2010).

nales -el llamado “tercer nivel”, además de los Estados miembros y la propia Unión- como participante en el proceso decisorio comunitario. Se esperaba que las regiones pudieran convertirse en socios de pleno derecho de la UE en la adopción de decisiones, compartiendo la responsabilidad de las competencias que atribuidas en el ordenamiento nacional en un marco europeo. Esta estrategia, conocida también como la Europa de las Regiones, que centró la atención de los debates sobre movilización regional y gobernanza multinivel en Europa, se refleja muy bien en la reunión inaugural del Comité de las Regiones (CdR) en marzo de 1994. Sin embargo, tras poco tiempo los Länder alemanes y otras regiones con poder legislativo, como las CCAA, comenzaron a desilusionarse con el Comité de las Regiones.

Esta desilusión se explica por varios factores (Jeffery 2007): primero, el CdR tenía un propósito poco claro en su fundación. Para la Comisión Europea era una forma de aprovechar la experiencia sobre el terreno de las regiones en la aplicación de la política regional europea. Para los Länder alemanes y otras regiones europeas, tenía una función institucional representativa. En segundo lugar, el CdR se le dio un papel consultivo limitado sin poder real para hacer que sus dictámenes tuvieran influencia decisoria. El Consejo de la UE y el Parlamento Europeo raramente escuchaba al CdR y la Comisión solo

hacía como que lo escuchaba. En tercer lugar, el CdR tenía una composición muy diversa de los gobiernos locales y regionales en toda la UE, lo que hacía que sus opiniones no fueran claras y contundentes. Sobre todo, el problema era que las regiones con poder legislativo eran una minoría dentro del CdR, que tenía 317 miembros en total. El resultado de estos tres factores fue el abandono por parte de las regiones legislativas de cualquier intento serio de establecer el Comité de las Regiones como un “tercer nivel” en el sistema decisorio de la UE.

La segunda estrategia, lo que se ha llamado el Plan B, fue el intento de las regiones con poderes legislativos de co-determinar la posición del Estado miembro en los asuntos de la UE que afectaran a las competencias regionales a través de nuevas estructuras internas de coordinación y colaboración central-regional. Así, las entidades subestatales de Bélgica, Austria, Alemania, España y el Reino Unido adquirieron derechos de acceso a la información pertinente sobre asuntos de europeos y se establecieron acuerdos para participar en la posición nacional. Esta estrategia que comenzó a desarrollarse en paralelo a la otra, también mostró ciertas limitaciones, ya que algunas regiones tenían como prioridad defender intereses distintivos o particulares en atención a su identidad o intereses económicos especiales, que los mecanismos establecidos de coordinación intergubernamental

no eran capaces de reflejar.

La tercera estrategia, más reciente, de las regiones con poder legislativo ha sido defensiva, centrada en prevenir una mayor intervención de la UE en materias que sean propias de su competencia regional en el ámbito interno o incluso en hacer retroceder el alcance de la regulación de la UE. Esta estrategia, que se ha puesto de manifiesto en la asociación de regiones RegLeg ha mostrado una preocupación por mantener la autonomía regional y se ha reflejado más recientemente con toda claridad en los debates alrededor de la Constitución europea y el Tratado de Lisboa, tratando de establecer garantías constitucionales de la subsidiariedad, como el llamado “sistema de alerta temprana” para permitir que los parlamentos nacionales y regionales puedan advertir contra la legislación de la UE por motivos de subsidiariedad.

4 La necesidad actual de una evaluación las capacidades, estrategias y resultados de las CCAA: especialmente en las nuevas políticas europeas de cohesión y crecimiento

Ante los cambios del marco jurídico general de la UE con el Tratado de Lisboa, de sus objetivos estratégicos de política económica y de

cohesión y ante la necesidad de adaptación a las nuevas circunstancias de las CCAA, se hace necesario una valoración de las capacidades, estrategias y resultados de nuestro sistema de organización territorial del Estado y de nuestros gobiernos autonómicos. En este contexto, la Fundación Alternativas, a través del Observatorio de Política Exterior Española (OPEX) ha desarrollado la presente investigación que puede contribuir a un mejor conocimiento de la situación de las CCAA en el marco de la nueva Política de Cohesión Europea, lo que puede servir además para enriquecer la discusión alrededor del futuro de esta política, de la implicación de las CCAA y de la presente negociación de las perspectivas financieras y el paquete de políticas de cohesión para el período 2014-2020, con consecuencias muy relevantes para las CCAA españolas⁶. Así, el presente estudio persigue varios objetivos generales:

- Definir y delimitar la Política de Cohesión Europea, particularmente en su incidencia sobre las CCAA y a la luz del nuevo Tratado de Lisboa y la nueva Estrategia 2020. Proveer a los decisores públicos, empresas y particulares a nivel autonómico de una panorámica de las políticas regionales eu-

⁶ Estudios similares que han aparecido en los últimos años, por ejemplo, en Alemania y con objetivos más generales son Alemann y Münch (2005), Bauer (2006), Renzsch (2007), Meyer zu Natrup (2009).

ropeas y de los condicionantes normativos, administrativos y prácticos de la gestión de los fondos comunitarios.

- Identificar las capacidades y los obstáculos con los que se encuentran las CCAA a la hora de participar en los procesos decisivos europeos y en particular en la negociación, programación y ejecución y seguimiento de la Política de Cohesión Europea. Contribuir a mejorar las líneas de comunicación y acción de las CCAA ante el nivel nacional y europeo.
- Analizar cuáles son los efectos sobre las CCAA de los nuevos retos de la Política de Cohesión Europea, en su apuesta por una mayor inversión en Investigación, Desarrollo e innovación Empresarial (I+D+i) en un contexto de crisis económica y restricciones presupuestarias de las economías nacionales de los Estados Miembros.
- Contribuir a la elaboración de estrategias regionales para el impulso de la participación en Europa y en las políticas europeas con relevancia regional decisiva, aprovechando los instrumentos puestos a disposición por la Política de Cohesión Europea.
- Ayudar a proponer estrategias que contribuyan a maximizar los objetivos de creci-

miento y desarrollo, sirviéndose de los instrumentos puestos a disposición de la AGE y las CCAA por la Política Europea de Cohesión.

- Maximizar los márgenes de acción de los que disponen las CCAA respecto a la Política de Cohesión europea (teniendo en cuenta de manera particular los cambios introducidos por el Tratado de Lisboa y la Estrategia Europea 2020). Avanzar líneas de negociación y prioridades de cara a las Perspectivas 2014-20.

La metodología de la investigación

El equipo de investigación multidisciplinar formado por politólogos expertos en administración y relaciones intergubernamentales y en temas europeos, por una jurista y por una economista expertas en europeización y en políticas de cohesión ha desarrollado en varios meses la presente investigación mediante

- Revisión de la literatura científica relevante tanto en España como en otros países europeos
- Análisis legislativo, documental y de datos
- Análisis organizativo, presupuestario y de organigramas y recursos administrativos

- Entrevistas semiestructuradas con expertos y decisores en los niveles central, autonómico y Europeo
- Discusión con expertos de los resultados provisionales y las recomendaciones del estudio
- Por último, se han realizado alrededor de 20 entrevistas en los Ministerios de Economía y Hacienda, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, Direcciones Generales de Fondos Comunitarios en CCAA, Direcciones de Asuntos Europeos en CCAA, Representación Permanente de España, seis Delegaciones de gobiernos autonómicos en Bruselas, Dirección General de Regiones DG-REGIO en la Comisión Europea.

Los contenidos de este informe

El capítulo II trata sobre las reformas introducidas por el Tratado de Lisboa y sus implicaciones para las CCAA, abordando los elementos de continuidad y las novedades en el Tratado con respecto a la situación de las regiones, en especial mirando a las novedades concernientes a la aplicación del principio de subsidiariedad, como el llamado “mecanismo de alerta temprana”. Asimismo, este capítulo mira al contexto interno, tratando las bases normativas de la participación autonómica en la elaboración del

derecho europeo y en su aplicación, haciendo especial hincapié en los últimos desarrollos tras las reformas estatutarias y las sentencias claves del TC. También se hace especial hincapié en la posición de los parlamentos autonómicos. Por último, y centrándose ya en la política de cohesión y su aplicación en España, el capítulo trata la importancia configuradora del acuerdo de perspectivas financieras y los principales documentos reguladores de la política de cohesión europea y las bases normativas de la participación autonómica en la elaboración del marco estratégico nacional de referencia (MENR) y en los programas operativos regionales.

El capítulo III, desde un punto de vista más general, aborda primero los mecanismos que han utilizado hasta ahora las CCAA para participar directamente en el proceso de adopción de decisiones de la UE (Consejo de la UE, Comisión Europea, Oficinas o Delegaciones Autonómicas, Comité de las Regiones) o en los ámbitos del asociacionismo interregional. En segundo lugar, el capítulo describe los órganos y canales a través de los cuales las CCAA participan en el ámbito interno, como la Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea (CARUE), las conferencias sectoriales, las comisiones bilaterales y la Representación Permanente. Asimismo el capítulo plantea algunas disfuncionalidades encontradas en la participación en todos estos canales.

El capítulo IV trata sobre la capacidad de acción administrativa, de gestión y de coordinación de las CCAA en las políticas europeas en general y en especial en la política de cohesión, así como de los órganos interadministrativos de colaboración entre el gobierno central y las CCAA, y de estas entre ellas. Para eso describe y analiza la organización administrativa de los asuntos europeos en la AGE y en las CCAA y los instrumentos y mecanismos de negociación, participación y colaboración intergubernamental en las perspectivas financieras y en las políticas europeas de cohesión. Por último analiza la colaboración multinivel en la gestión y control de los fondos estructurales. Así como los sistemas de información y comunicación sobre los fondos comunitarios.

El capítulo V presenta la vinculación de la nueva política de cohesión con los objetivos de la estrategia renovada de Lisboa y analiza la aplicación a España y sus CCAA de las ayudas estructurales en el período 2007-2013. Asimismo estudia las estrategias de crecimiento de las CCAA en el marco de la nueva política de cohesión y los objetivos de Lisboa y los problemas y obstáculos que están encontrando en un contexto de crisis económica.

El capítulo VI presenta una serie de conclusiones y propuestas de mejora en cada uno de los ámbitos que ha tratado el estudio.

CAPÍTULO II

Ana M. Carmona

¿CUÁL ES EL NUEVO MARCO NORMATIVO DE LA PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA EN LAS POLÍTICAS EUROPEAS TRAS EL TRATADO DE LISBOA?

1 El contexto europeo general: las reformas introducidas por el Tratado de Lisboa y sus implicaciones para las CCAA

Elementos de continuidad en el Tratado de Lisboa con respecto a la situación de las regiones

La continuidad en la percepción y el tratamiento de la realidad regional europea se configura como elemento predominante en el nuevo Tratado de Lisboa. En efecto, la articulación territorial interna que es propia de cada Estado miembro sigue siendo una cuestión estrictamente doméstica, directamente incardinada en el ámbito de la soberanía estatal y en la que la Unión Europea se abstiene de intervenir (prin-

cipio de autonomía institucional de los Estados).

Desde tal perspectiva continuista, sin embargo, debe subrayarse que el nuevo Tratado mantiene la posibilidad, introducida por el Tratado de Maastricht, de que representantes regionales participen en las delegaciones estatales presentes en las reuniones del Consejo de la Unión Europea. Ahora bien, como la propia norma se encarga de recordar, tal presencia se vincula a dos condiciones: una, de carácter formal, a saber, que quien asiste a dichas reuniones goce del rango de ministro o similar y otra, de índole sustancial (y alcance determinante), como es que dicho representante tenga capacidad para vincular a su Estado (artículo 16 TUE). Así pues, la presencia regional en uno de los centros decisorios

neurálgicos de la Unión sigue quedando necesariamente encuadrada en el escenario de la representación estatal, esto es, las regiones participan no en cuanto tales sino como integrantes de la delegación del Estado al que pertenecen.

Por otra parte, tampoco cabe perder de vista que la participación prevista por el derecho primario se perfila como condición necesaria pero insuficiente en sí misma para que la misma se lleve efectivamente a cabo. Esto significa que el acceso de los entes subestatales a las reuniones del Consejo sólo dejará de ser una posibilidad teórica para convertirse en una efectiva realidad práctica si así se decide expresamente por cada ordenamiento estatal singularmente considerado. El caso de España ofrece, sin lugar a dudas, el ejemplo más significativo a este respecto ya que, a pesar de la previsión europea, la presencia de representantes autonómicos en el seno de dicha institución solo va a producirse (y con carácter limitado) a partir de los Acuerdos suscritos por la CARCE (en la actualidad, CARUE)

en diciembre de 2004¹.

Una línea sustancialmente similar a la incorporada por sus predecesores mantiene el Tratado de Lisboa en relación al Comité de las Regiones (arts. 305 a 307 TFUE), en tanto que foro principal de representación y expresión de los intereses subestatales, regiones y entes locales. Acogiendo en su seno a representantes procedentes de ambos niveles de gobierno, el Comité se configura como instancia de representación plural y heterogénea, lo cual, en la práctica se traduce en el desarrollo de iniciativas de muy diversa índole por lo que a la lógica territorial se refiere y que, a la postre, opera como un factor que tiende a difuminar su configuración como foro regional privilegiado por excelencia.

1 Acuerdos de 9 de diciembre de 2004, de la (entonces) Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, (1) sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea; y (2) sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea, publicados en el Boletín Oficial del Estado de 16 de marzo de 2005, núm. 64, pgs. 9372-9376. Con posterioridad, a los ámbitos materiales inicialmente abiertos a la participación autonómica (Empleo, política social y sanidad; Agricultura y pesca; Medio ambiente; Educación, juventud y cultura), han venido a sumarse los relativos a competitividad-consumo, ordenación del juego y deporte. Los respectivos acuerdos adoptados por la CARCE han sido recogidos en la “Resolución de 22 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se publican las modificaciones de los Acuerdos de 9 de diciembre de 2004, de la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea, y/o en sus grupos de trabajo, en materia de competitividad-consumo, ordenación del juego y deporte”, BOE, num. 192, sección III, de 11 de agosto de 2011, pgs. 91467-91472.

Si desde una perspectiva orgánica, la continuidad se afirma como rasgo predominante, puesto que el Comité de las Regiones no logra alcanzar la categoría formal de institución europea, manteniéndose un escalón por debajo de dicha cualificación, otro tanto de lo mismo resulta al aplicar una óptica analítica en clave funcional. En efecto, dicho órgano no abandona su tradicional ámbito de las funciones consultivas, si bien se constata un incremento cuantitativo del listado de materias sobre las que las mismas se proyectan. La novedosa atribución de legitimación al Comité de las Regiones para presentar ante el Tribunal de Luxemburgo el recurso por infracción del principio de subsidiariedad², aun siendo importante, carece de fuerza suficiente para cambiar de signo esta situación. El hecho de que tal recurso solo pueda ser incoado cuando el Comité no haya sido consultado en el proceso normativo, siempre que dicha consulta se configure como deber preceptivo, pone en evidencia lo limitado de este cauce procesal. En este sentido, debe tenerse presente que, como se explica más abajo, a la hora de articular el control preventivo de la alerta temprana, el Protocolo que regula la aplicación de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad formula una decidida apuesta a favor de la incorporación de la perspectiva regional en la elaboración del dictamen correspondiente cuya expresión no va a

corresponder en primera instancia al Comité de las Regiones sino, antes bien, a las asambleas de las regiones con competencias legislativas. Así se desprende claramente de la regulación que establece los sujetos competentes para la elaboración del referido dictamen, incorporándose una significativa mención a la posibilidad de que, “cuando proceda”, las cámaras nacionales incorporen a sus homónimas territoriales en el ejercicio de dicha tarea fiscalizadora.

Novedades: la aplicación del principio de subsidiariedad y el mecanismo de alerta temprana

*a. Referencia preliminar:
El principio de identidad nacional*

Antes de entrar en el análisis del principio de subsidiariedad y del novedoso mecanismo de control político que supone el sistema de alerta temprana (*early warning system*), elementos ambos que sin lugar a dudas se configuran como las más relevantes de las novedades que incorpora el Tratado de Lisboa con respecto a la percepción de la articulación territorial que es propia de los Estados miembros, hemos de hacer referencia a la interesante reformulación que presenta otro de los principios basilares de la Unión Europea: el respeto por la identidad nacional de los mismos. En efecto, dicho princi-

² Artículo 8.2 Protocolo núm. 2 sobre aplicación de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad.

pio, auténtica clave de bóveda de la autonomía institucional que asiste a los Estados a la hora de decidir su organización interna (tanto en clave institucional como por lo que se refiere a su organización territorial) y que neutraliza la intervención por parte de la Unión, abandona el tradicional laconismo configurador con el que tradicionalmente se presentaba en el máximo nivel normativo europeo para pasar a incorporar (herencia directa del fallido Tratado Constitucional Europeo) una referencia expresa a “la autonomía local y regional”. El tenor literal del artículo 4.2 TUE se expresa de forma clara y significativa en tal sentido, afirmando que “la Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional”.

De esta manera, la arraigada ceguera que presenta la Unión Europea con respecto a la realidad territorial de los Estados (*Landesblindheit*) –y que se condensa en el respeto a la “identidad nacional” genéricamente considerada– da paso a una renovada actitud en la que, sin abandonar el terreno del máximo respeto, se transita hacia una configuración más específica del mismo que incluye expresamente el principio descentralizador (autonomía local y regional). El efecto inmediato es que, sin alterar sustancialmente el principio de no injerencia de la Unión en la

identidad nacional de los Estados, la referencia a la autonomía territorial, ya sea en su versión local o en la dimensión regional, debe interpretarse como un paso más en el lento proceso de paulatina sensibilización que experimenta el máximo nivel normativo de la Unión Europea hacia dicha dimensión (Carmona 2009: 252).

b. El principio de subsidiariedad: definición y control preventivo a través del mecanicismo de alerta temprana

Siguiendo la senda del non nato Tratado Constitucional Europeo, en Lisboa, la subsidiariedad va a configurarse como un principio que a la hora de determinar la identidad del sujeto competente para llevar a cabo una acción en el ámbito material de las competencias compartidas (al que siempre ha quedado circunscrita la operatividad de dicho principio desde sus inicios), deja de operar con una dualidad de entes –la Unión y los Estados miembros– (como venía siendo habitual) para pasar a aplicar un enfoque a tres bandas –la Unión, por una parte y por otra, el binomio integrado por los Estados miembros o sus entes regionales o locales–. La idea de fondo que activa la aplicación de la subsidiariedad –la acción europea solo se justifica cuando en función de los objetivos propuestos ésta se muestre como la más idónea– se mantiene inalterada en lo que se refiere a su configuración

sustancial³. La novedad reside, pues, en el hecho de que el coro de los actores nacionales llamados a asumir la iniciativa en cuestión deja de ser monopolio del Estado central para incorporar a los actores subestatales. El propio hecho de que éstos figuren en el cartel europeo, ya supone en sí mismo una primicia digna de ser reseñada si bien, en términos prácticos, la relevancia práctica de dicha incorporación tiende a quedar relegada a un ámbito eminentemente simbólico.

Mucho más incisivo va a resultar el rol que están llamados a desarrollar los entes subestatales -y más concretamente sus asambleas legislativas- en la esfera del control político de la subsidiariedad, quedando en situación de asumir un protagonismo institucional hasta ahora absolutamente inédito en la escena comunitaria. El salto hacia dicho nuevo status se configura como efecto inducido y consecuencia directa de dos factores diversos, pero que se presentan concatenados: por un lado, la instauración de un control político de la subsidiariedad que opera en fase preliminar, esto es, durante el proceso de gestación de la normativa europea: el mecanismo de alerta temprana (*early warning*

system). Por otro, la atribución de la competencia para ejercer dicha tarea fiscalizadora a los Parlamentos nacionales⁴. El carácter político del control previsto, así como el momento procesal en el que el mismo tiene lugar (durante la tramitación de los proyectos normativos) hace de aquéllos los sujetos naturalmente llamados para llevarlo a cabo. Pero en el desempeño de dicha labor, las asambleas legislativas de los Estados no van a estar solas puesto que, según se prevé en el Protocolo núm. 2, sobre aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad anexo al Tratado de Lisboa, en el plazo de las ocho semanas con que cuentan para emitir el dictamen relativo al respeto de la subsidiariedad, éstas podrán requerir “cuando proceda” a los órganos correspondientes de las regiones con competencias legislativas para que también se pronuncien al respecto (artículo 6 Protocolo núm. 2).

Así pues, de la mano de sus homónimos nacionales, los parlamentos regionales -los grandes ignorados en el proceso de incorporación regional a la lógica europea (Biglino 2003: 284)- van a obtener carta de naturaleza explícita en el derecho primario, recibiendo una potestad de control cuya efectividad práctica (autonomía institucional obliga) dependerá (sigue dependiendo) en última instancia de la decisión que a

3 Artículo 5.3.1 TUE: “En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”

4 Artículos 5.3.2 y 12 b) TUE.

este respecto adopte cada ordenamiento estatal. El hecho es que, como no podía ser de otra manera, corresponde al nivel interno decidir el valor que se confiere a dicha participación, determinando su carácter vinculante o, por el contrario, su ubicación en el terreno de lo meramente consultivo. En función de esta premisa, en aquellos sistemas en los que la segunda cámara actúa como foro de representación territorial, la incidencia de los entes subestatales en el procedimiento de alerta temprana tenderá a potenciarse, poniendo en acción un sistema de interconexión multinivel que se entabla entre las esferas parlamentarias afectadas (así sucede, por ejemplo, en el caso de Austria). Allí donde, por el contrario, los foros de representación regional se sitúan extramuros del Parlamento, los ordenamientos se verán llamados a diseñar mecanismos interinstitucionales a través de los que vehicular la voluntad de las asambleas legislativas regionales. A este respecto, en el Reino Unido, donde la descentralización política está territorialmente circunscrita a dos regiones -Gales y Escocia-, se observa un interesante fenómeno de colaboración entre asambleas legislativas -fundamentalmente, entre la Cámara de Lores y el Parlamento escocés- que está forjando una pujante cultura europeísta (desde una perspectiva general) y una recíproca interacción en el desarrollo de la alerta temprana, en particular. España, por el contrario, se halla en un estadio de colaboración interparlamentaria todavía en

fase de despegue, constatándose la existencia de una regulación estatal en la que, como se explicará más adelante, el reconocimiento de facultades fiscalizadoras a los Parlamentos autonómicos no va a acompañado de un adecuado reconocimiento en términos de eficacia jurídica de la labor que las mismas desarrollan.

Esta relevante apertura normativa hacia la posible intervención de la esfera parlamentaria regional en el control preventivo de la subsidiariedad contrasta vivamente con la actitud mucho más prudente que se adopta en la configuración del recurso por infracción de la subsidiariedad ante el Tribunal de Luxemburgo. Con respecto a dicho instrumento procesal, cuyo objeto se sitúa en el ámbito de las normas vigentes (esto es, una vez concluido su iter parlamentario de gestación), dispone el Protocolo núm. 2 que es susceptible de ser activado bien por los Parlamentos nacionales, bien por sus cámaras (individualmente consideradas), dependiendo de lo que determinen las normas estatales (artículo 8). En este segundo supuesto -el del control jurisdiccional- la puerta a la posible participación de las asambleas regionales queda en la penumbra, sin recibir mención alguna. Lo cual, sin embargo, no equivale a negar capacidad procesal a las mismas sino, antes bien, a poner una vez más en evidencia que la efectiva concreción de dicha posibilidad pasa necesariamente por la existencia de una expresa voluntad estatal en

tal sentido. Y aun en tal caso, no cabe ignorar que la presencia de los parlamentos regionales en dicho proceso se producirá necesariamente en el seno de la delegación estatal y no a título individual. Los severos límites que se aplican al reconocimiento de una legitimación procesal a las regiones ante las instancias jurisdiccionales europeas no conocen excepción en este concreto caso.

2 El contexto interno: Derecho europeo y CCAA. De la jurisprudencia del TC a las reformas estatutarias

La participación autonómica en la elaboración del derecho europeo

La fase de definición-creación de las normas del derecho europeo derivado aparece articulada en torno a dos etapas sucesivas: una primera, que se desarrolla en la esfera interna de cada Estado y cuya finalidad esencial es la determinación de la posición que será presentada por aquél como punto de partida en los procesos de negociación a escala europea. Es precisamente en este ámbito supranacional externo en donde, con carácter sucesivo, tiene lugar la segunda de las etapas aludidas. En la misma, los

Estados abordan un proceso negociador orientado a concretar los contenidos de las iniciativas de la Unión. En el desarrollo de dicha labor, se confrontan las perspectivas iniciales lanzadas por las instancias europeas (fundamentalmente, desde la Comisión) con las posiciones que previamente se han definido a escala interna.

Resulta evidente que la participación de los entes subestatales en la fase ascendente del derecho europeo es esencial para éstos en aras de la preservación del nivel de autogobierno constitucionalmente atribuido en sus respectivos ordenamientos constitucionales internos. El hecho es que “siempre que” y “en tanto que” una iniciativa reguladora europea tenga como objeto una materia cuya competencia recae en la esfera regional de gobierno, en pura lógica, debería corresponder a ésta —y no al poder central— forjar una posición al respecto, defendiéndola ante las instituciones competentes. No obstante, la verificación práctica de tal axioma no depende de la voluntad europea que, como ya se apuntó en su momento, adopta una actitud posibilista al respecto sino de la efectiva disposición estatal para articular mecanismos internos que la hagan posible. Así pues, allí donde rige el principio de descentralización territorial del poder político, el ordenamiento estatal habrá de dotarse de cauces participativos y mecanismos decisorios en cuya virtud los entes subestatales mantengan los espacios de poder de los que

son titulares según el derecho nacional. Todo ello con un objetivo esencial: que aquéllos no resulten penalizados por la integración estatal en la UE y el consabido efecto de europeización que experimentan sus estructuras internas.

En el caso de España, a diferencia de la pauta generalmente seguida en otros Estados regidos por el principio de descentralización política, el texto constitucional de 1978 no incorpora ninguna referencia directa a la integración europea (cláusula europea) y a los efectos que la misma proyecta sobre los principios organizativos del edificio estatal. La única mención constitucional en relación a este tema queda circunscrita (artículo 93 CE) a la previsión de la necesidad de ley orgánica como cauce procedimental a través del que, llegado el momento de la integración, se formaliza la cesión de competencias soberanas a una organización internacional. Ahora bien, la ausencia de cláusulas expresas receptoras de la vertiente europea del Estado no puede ser interpretada como la afirmación de una actitud de indiferencia por parte de la Constitución. En el silencio del texto constitucional, por el contrario, como se ha encargado de subrayar el Tribunal Constitucional, se detecta una voluntad rectora que, por lo que se refiere al impacto que la integración en la UE ejerce sobre la esfera del autogobierno autonómico, se concreta en un principio básico: “la adhesión de España a la Comunidad Europea no altera, en princi-

pio, la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas” (la STC 252/1988 es la primera que se pronuncia a este respecto, marcando la pauta general seguida invariablemente por las resoluciones posteriores en la materia). En función de esta premisa se cierra el paso a un entendimiento que justifique la ampliación del círculo de competencias estatales en detrimento del autonómico como consecuencia de la incorporación a la UE. Por lo tanto, si bien es cierto que en el ámbito de las competencias cedidas la integración produce un desplazamiento del centro decisorio desde el nivel interno -sea central o autonómico- hacia el europeo, no lo es menos que tal circunstancia no puede jugar automáticamente a favor del poder central, afirmándose como el único y necesario sujeto llamado a participar en la arena europea. Muy al contrario, dicha participación recaerá sobre el ente titular de la competencia sobre la materia afectada por la iniciativa puesta en marcha desde Bruselas.

Por su parte, la evidente proyección exterior que es propia de cualquier actividad o acción que toma como referente el ámbito europeo plantea la duda relativa a su posible ubicación en el ámbito material relativo a las relaciones internacionales, cuya titularidad se predica a favor del nivel estatal con carácter exclusivo (artículo 149.1.3 CE). Tras algunas resoluciones iniciales en las que el TC asumió una actitud interpre-

tativa más laxa con respecto al contenido de dicho título competencial, a partir de la sentencia 65/1994 procederá a aplicar un canon interpretativo más estricto, limitando el ámbito de las relaciones internacionales a un determinado haz de actividades (*ius contrahendi*, declarar la guerra y firmar la paz, y relaciones diplomáticas), a resultas del cual resultará que la vía para la participación autonómica en cuestiones europeas queda expedita siempre y cuando concurra el elemento esencial de la afectación de competencias propias (STC 64/1995, FJ 5).

Una vez explicitadas por el TC las premisas generales que en materia de integración europea rigen el status constitucional de las CCAA, lógicamente, a continuación, debería haberse generado un impulso normativo encaminado al diseño de un marco regulador a través del que concretar efectivamente los derechos participativos de aquéllas. Ahora bien, la lógica jurídica y los dictados de la conveniencia política no siempre van de la mano, manifestándose necesariamente de forma sincrónica. Buena prueba de ello es el presente caso, ya que la progresiva construcción del modelo de participación autonómica en los asuntos europeos que rige en España ha estado –y sigue estándolo– directamente condicionado por la coyuntura política dominante en el gobierno central. De hecho, los avances sustanciales experimentados por dicho proceso están vinculados a la concurrencia de

mayorías gubernamentales no estables y necesitadas del apoyo de puntuales grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados (Albertí 2006: 733). Precisamente, como consecuencia de esta coyuntura, se explica la ausencia de un planteamiento omnicompreensivo y un enfoque global en el diseño de dicho modelo participativo. Lo cual, a la postre, ha operado como una importante rémora que ha venido a lastrar su desarrollo armónico y coherente.

Así se constata en el Acuerdo suscrito por la CARCE en 1994, sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Comunitarios a través de las conferencias sectoriales⁵. Lejos de ofrecer una respuesta global a la cuestión planteada, dicho acuerdo se limita a ofrecer un marco general de referencia cuya filosofía de fondo es la siguiente: cuando una norma de derecho europeo incida sobre la capacidad autonómica para gestionar una competencia propia (exclusiva o compartida), las CCAA deberán fijar en la conferencia sectorial correspondiente (por razón de materia) una posición común frente al Estado. Así pues, la naturaleza de la competencia sobre la que incide la futura norma europea se articula como

5 Vid., Resolución de 10 de marzo de 1995, de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas sobre la participación interna de las CCAA en asuntos comunitarios a través de las Conferencias Sectoriales, BOE núm. 69, de 22/III/1995, pgs. 9037-9038.

criterio esencial que modula el peso específico de la voluntad autonómica.

En efecto, si la competencia es de titularidad exclusiva del Estado, éste se limita a informar a las CCAA de la posición asumida al respecto. Para el supuesto opuesto, esto es, cuando la exclusividad del título competencial se predica a favor de las CCAA, éstas habrán de fijar una posición común por unanimidad, cuyo valor resulta determinante para el Estado. Por el contrario, si la competencia es compartida entre los dos niveles del gobierno, las CCAA también tendrán que alcanzar un acuerdo unánime entre ellas para, a continuación, concertar una posición común con el Estado. En caso de que los entes autonómicos no alcancen la requerida unanimidad en los dos últimos supuestos aludidos, el Acuerdo dispone que el Estado adoptará la decisión pertinente. Así pues, la discrepancia en el nivel autonómico opera claramente en beneficio del poder central, que queda investido de la potestad decisoria.

Circunscrito el proceso participativo dentro de los márgenes referidos, hemos de poner de manifiesto que, en términos prácticos, su operatividad aún cuando se ha ido incrementando con el paso del tiempo y el bagaje cooperativo que han ido acumulando las CCAA en la gestión de las asuntos europeos ha tendido a resultar merma por dos motivos fundamentales: en primer

lugar, por lo disfuncional del requisito que exige unanimidad entre las CCAA para la adopción de una posición común. En segundo, teniendo en cuenta la carencia estructural que supone la ausencia de foros de naturaleza horizontal en donde gestar y acordar dichas posiciones por parte autonómica. El hecho de que las conferencias sectoriales se configuren como instancias de índole eminentemente vertical, en tanto que foro de encuentro entre los gobiernos central y autonómico, resulta un factor determinante a la hora de valorar la escasa funcionalidad de las mismas para operar como sede idónea para la concertación entre CCAA.

Con el inicio de la VI Legislatura, como consecuencia del pacto de gobierno suscrito entre el Partido Popular y los nacionalistas catalanes de Convergencia i Unió, se constatan nuevos avances en el proceso de construcción del modelo participativo. En 1996, se crea la Consejería para Asuntos Autonómicos, ubicada en la Representación Permanente (REPER) de España ante la UE⁶, cuya misión principal es informar a las CCAA, en asuntos que sean de su interés, sobre las actividades desarrolladas en el Consejo y sus grupos de trabajo. De esta forma, se da un paso más en el acercamiento autonómico a dichas instancias, aunque todavía el acceso directo a las mismas se presenta como inaccesible.

⁶ Vid. RD 2105/1996, 20 de septiembre, BOE 12 septiembre, n. 229.

Por su parte, con la Ley 2/1997, la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) pierde su carácter de conferencia sectorial (con el que nace en 1988 cuando se crea) para pasar a convertirse en el principal ámbito de encuentro y relación entre el Estado y las CCAA en materia europea⁷. Hay que aclarar, sin embargo, que la positiva potenciación de dicha instancia no empece para que, como la propia ley aclara, las conferencias sectoriales sigan manteniendo su status preponderante en tanto que sedes llamadas a albergar la formación y adopción de las posiciones comunes entre CCAA y de éstas con el Estado (artículo 3.4).

Las últimas piezas que, por el momento, se han incorporado al puzzle participativo son los dos Acuerdos adoptados por la CARCE en 2004; uno, en cuya virtud se remodela la figura del Consejero para Asuntos Autonómicos de la REPER, obteniendo nuevas facultades⁸ y, asimismo, se abre la puerta a la participación de representantes autonómicos en los grupos de trabajo del Consejo; y otro, en el que se regula la presencia autonómica en las reuniones del

Consejo⁹. Gracias a estos acuerdos se supera la sempiterna negativa de los diversos gobiernos centrales a admitir la presencia de las CCAA en dicho órgano, dando respuesta a la que se había perfilado como la más paradigmática de las reivindicaciones formuladas por las CCAA en materia europea. La incorporación de representantes autonómicos a las reuniones del Consejo y sus grupos de trabajo, sin embargo, se contempla con un carácter limitado, quedando circunscrita a las siguientes formaciones: empleo, política social, sanidad y consumidores; agricultura y pesca; medio ambiente; educación, juventud y cultura. Con posterioridad, en 2011, a los ámbitos materiales inicialmente abiertos a la participación autonómica han venido a sumarse los relativos a competitividad-consumo, ordenación del juego y deporte¹⁰.

En relación con la virtualidad práctica de estos acuerdos debemos poner de manifiesto el efecto positivo que su puesta en marcha ha desplegado entre las CCAA, generando una incipiente

7 El artículo 1 de la Ley 2/1997 define a la CARCE como el órgano de cooperación, consulta y deliberación entre el Estado y las CCAA en materia comunitaria.

8 Acuerdo de 9 de diciembre de 2004, de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la UE y sobre la participación de las CCAA en los grupos de trabajo del Consejo de la UE. Vid. BOE 16/3/2005, n. 64.

9 Acuerdo de 9 de diciembre de 2004, de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea, publicado en el BOE 16/3/2005, n. 64, pgs. 9374-9376.

10 Los respectivos acuerdos adoptados por la CARUE han sido recogidos en la Resolución de 22 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se publican las modificaciones de los Acuerdos de 9 de diciembre de 2004, de la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea, y/o en sus grupos de trabajo, en materia de competitividad-consumo, ordenación del juego y deporte, BOE, num. 192, sección III, de 11 de agosto de 2011, pgs. 91467-91472.

dinámica de colaboración entre las mismas que se ha desarrollado al margen de las conferencias sectoriales (fundamentalmente, al socaire de reuniones convocadas por la Comunidad que ejerce la representación autonómica en cada momento). Buena prueba del interés que la participación directa en las referidas instancias comunitarias ha traído consigo es la aprobación por la CARCE, a finales de 2006, de una ‘Guía de buenas prácticas para la aplicación del Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea’¹¹. Ante la existencia de diversas disfuncionalidades derivadas de la aplicación de algunas previsiones contenidas en los acuerdos de 2004, en la Guía se articulan pautas de actuación tendentes a superarlas. En tal sentido, nos limitaremos a resaltar dos extremos particularmente relevantes: por un lado, la atención preferente que se dedica al establecimiento de cauces de coordinación intergubernamental, insistiéndose especialmente en la cooperación horizontal (en este supuesto, sin mencionar las conferencias sectoriales). Por otro, la configuración de un proceso decisorio interautonómico en donde se elude expresamente la exigencia de unanimidad para considerar que se ha adop-

tado una posición común¹².

Apuntados telegráficamente los elementos integrantes del modelo de participación autonómica en asuntos europeos vigente en nuestro ordenamiento, hemos de señalar, también de una forma sintética que, si bien éste ha ido agregando de forma progresiva diversas reivindicaciones de las Comunidades, sin embargo, no ha venido a colmar las legítimas expectativas de éstas. La incorporación a los Estatutos reformados de específicos capítulos dedicados a regular la participación en los asuntos europeos debe ser interpretada precisamente en tal sentido, máxime si tenemos en cuenta que los ambiciosos procesos de modificación estatutaria se presentan, en gran medida, como respuesta a la frustrada reforma constitucional planteada al inicio de la VIII Legislatura.

A este respecto, ha de recordarse que en el catálogo de materias a modificar en la reforma planteada por el gobierno de Zapatero en 2004 figuraba la incorporación de una referencia expresa a la integración de España en la Unión Europea (cláusula europea), así como la reforma del Senado, convirtiéndolo, por fin, en una auténtica cámara de representación territorial. Consecuentemente, la vía para la plasmación de

¹¹ El texto completo de dicha Guía se encuentra en http://www.mpt.es/documentacion/politica_autonomica/Cooperacion_Autonómica/CCAA_Asunt_Europeos/parrafo/00/text_es_files/file9/Guia_Buenas_Practicas.pdf

¹² El apartado 9 in fine del punto 14 de la Guía establece lo siguiente: “Se entenderá que existe una posición autonómica cuando ninguna Comunidad se manifieste en contra”.

las líneas maestras del modelo de participación autonómica en los asuntos europeos a nivel constitucional quedaba expedita, tanto por lo que se respecta a la articulación de sus mecanismos esenciales como en lo referido a la determinación de su *locus* institucional. De hecho, el Consejo de Estado, en su Informe sobre la reforma de la Constitución¹³ se va a pronunciar en tal sentido afirmando que, por un lado, “resulta conveniente plasmar expresamente en la Constitución los principios que han de inspirar la intervención de las CCAA en estos procesos y los objetivos que han de perseguir, teniendo en cuenta que hay medidas que solo cabe adoptar en el plano constitucional”. Por otro, apuntado diversas hipótesis en relación al escenario idóneo en el que las CCAA manifiesten sus posiciones en materia europea frente al Estado.

La temprana constatación de la ausencia del necesario consenso entre las fuerzas políticas mayoritarias para concretar el contenido específico de la batería de reformas constitucionales anunciadas trajo consigo una dinámica de progresiva languidez que conduciría a su abandono antes siquiera de haberse puesto en marcha. Esta situación de *impasse* institucional, con la refor-

ma constitucional en vía muerta, va a contrastar vivamente con la afirmación de un potente espíritu renovador en la esfera autonómica liderado por Cataluña y que se va a concretar con la puesta en marcha de incisivos procesos de metamorfosis estatutaria. Es en este contexto de fondo en el que, como expresión de la necesidad de instaurar un sistema más adecuado de participación autonómica en los asuntos europeos, se explica la incorporación de capítulos específicos dedicados a dicha temática. Con una intensidad variable, que oscila entre su máxima expresión -en el caso de Cataluña- y el nivel menos entusiasta -como sucede en Valencia-, emerge un mínimo común denominador inspirado por la voluntad de anclar en el Estatuto de Autonomía -norma institucional básica de la Comunidad Autónoma- las facultades de participación en la esfera europea.

El problema jurídico subsiguiente es que actuando así, los Estatutos vienen a ocupar un ámbito de regulación que por referirse a una cuestión que engloba el interés general requiere una aproximación multilateral debe ser regulada necesariamente por el Estado. La STC 31/2010, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Partido Popular contra el Estatuto catalán, así lo pone claramente de manifiesto, afirmando que no es competencia estatutaria determinar en qué casos y de qué manera la Comunidad Autónoma participa en

13 Dicho Informe data del 16 de febrero de 2006 y su texto completo, junto con diversos estudios doctrinales referidos a su contenido se halla publicado en F. Rubio Llorente, J. Álvarez Junco, El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos, Consejo de Estado-CEPC, Madrid, 2006.

los procesos de creación normativa europea, al tratarse de una cuestión multilateral que escapa a su ámbito de competencia reguladora. La constitucionalidad de tales previsiones estatutarias solo se va a salvar a costa de despojarlas de efectividad jurídica directa en lo referido a su contenido específico y circunscribiéndolas al ámbito de la proclamación genérica. Para lograr tal efecto, el Tribunal viene a afirmar que la existencia de tales previsiones participativas en sede estatutaria no limita ni condiciona la potestad estatal a la hora de ejercer su propia competencia. En el lado positivo, sin embargo, ha de señalarse que el TC no cuestiona en ningún momento los derechos participativos de las CCAA en la fase ascendente del derecho europeo, asumiéndolos como una realidad derivada de la Constitución misma y de la necesidad de que la capacidad de autogobierno atribuida a éstas no resulten mermados por la integración en Europa.

*Las CCAA y la aplicación del derecho
y los programas de la Unión Europea*

El sistema europeo de fuentes del derecho, con la excepción de los reglamentos, se compone de normas jurídicas cuyo desarrollo e implementación en los ordenamientos internos es competencia de los Estados. La colaboración activa

por parte de la esfera nacional, por lo tanto, se presenta como eje central de la dinámica europea de producción jurídica. En este esquema de implicación consecutiva entre ordenamientos, las directivas se erigen en caso paradigmático, al establecer un marco normativo de referencia en el que se fijan una serie de objetivos a alcanzar (fines), pero cuya efectiva articulación jurídica (medios) corresponde a los sujetos nacionales. Son éstos quienes han de proceder con la correspondiente transposición de las directrices europeas al propio ordenamiento.

En tal sentido, resulta fundamental recordar que, desde la perspectiva europea, la afirmación de tal competencia de desarrollo interno no prejuzga qué concreto sujeto nacional está habilitado para ejercerla allí donde concurren una pluralidad de entes dotados de capacidad normativa. La respuesta del ordenamiento europeo, una vez más, se produce en clave de autonomía institucional, reafirmandose el respeto hacia las estructuras territoriales internas (artículo 4.2 TUE): implementará la normativa UE el sujeto competente según el derecho nacional. No obstante, si desplazamos el foco analítico desde el dato estrictamente normativo y lo centramos en la lectura que de dicho principio ha llevado a cabo el Tribunal de Luxemburgo, se detecta la existencia de un panorama diverso en el que la articulación territorial del poder de los Estados miembros funciona como un dato no irrelevan-

te por lo que a las tareas de ejecución del derecho europeo se refiere.

En tal sentido, debemos traer a colación la Sentencia del Tribunal de Justicia de Unión Europea *International Fruit Company*¹⁴ en la que se afirmó expresamente que en relación al reconocimiento de poderes y a la imposición de obligaciones a los Estados contempladas por los Tratados o los reglamentos “la cuestión de saber de qué manera el ejercicio de estas obligaciones pueden ser confiadas por los Estados miembros a determinados órganos internos, corresponde únicamente al sistema constitucional de cada Estado”¹⁵. Posteriormente, la STJUE *Comisión contra Bélgica* aplicó tal razonamiento genérico al caso específico de las directivas, declarando que “todo Estado miembro es libre para distribuir como considere conveniente las competencias internas y de ejecutar una directiva por medio de las autoridades regionales o locales”¹⁶. Ha de aclararse inmediatamente que tales afirmaciones, sin embargo, no suponen quebranto alguno del principio de autonomía institucional, ya que el reconocimiento a las regiones de capacidad para desarrollar el derecho europeo corresponde en exclusiva a la voluntad de los Estados.

14 Asunto *International Fruit Company NV/Produktschap voor groenten en fruit*, de 15 de diciembre de 1971.

15 *Ibidem*.

16 *STJUE Comisión contra Bélgica*, de 14 de enero de 1988.

Adicionalmente, tampoco cabe ignorar que, aun mediando tal reconocimiento, la eventual responsabilidad derivada por incumplimiento en el deber de transposición o aplicación de normas europeas sigue resultando imputable únicamente a los Estados en cuanto tales, aun cuando la infracción tenga su origen en la conducta omisiva o defectuosa adoptada por un ente regional o local. En tales supuestos, el razonamiento del el TJUE no deja resquicio a la duda: “el reparto constitucional de las competencias entre estas autoridades (sic., las estatales y las descentralizadas) no tiene ninguna incidencia en la apreciación del incumplimiento”¹⁷. Así pues, respetando los márgenes trazados por la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo, la vía para la implicación regional en el desarrollo de la normativa europea queda expedita. Así se constata en la experiencia comparada que nos muestra la afirmación de la competencia de los actores regionales para el desarrollo de la normativa europea relativa a materias ubicadas en su ámbito competencial, tanto si media un pronunciamiento constitucional expreso -Austria (artículo 23-D CA) e Italia (artículo 117.5 CI)- como en el silencio de la norma suprema -Bélgica y Alemania-.

En el caso de España, la ausencia de específicas

17 *STJUE Comisión contra España*, de 13 de junio de 2002, en la que se cita textualmente la *STJCE Comisión contra Alemania*, de 24 de noviembre de 1992.

previsiones también en este ámbito no va a ser un obstáculo para que el Tribunal Constitucional considere que “la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las CCAA, criterios que (...) no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias” (STC 252/1988, FJ 2). Consecuentemente, el desarrollo de tales normas ha de corresponder a quien es titular de la competencia según se desprende de lo dispuesto por la Constitución y los Estatutos de Autonomía (STC 236/1991, FJ 9) y, por lo tanto, “ni el Estado ni las CCAA pueden considerar alterado su propio ámbito de competencias en virtud de esa conexión comunitaria” (STC 79/1992, FJ 1).

En virtud de los razonamientos expuestos hasta aquí, podría afirmarse que en el ordenamiento español opera un principio general de respeto de las facultades autonómicas para ejecutar el derecho europeo referido a materias que recaen dentro de su ámbito competencial propio. Sin negar dicho axioma general, lo cierto es que en la práctica éste queda sustancialmente oscurecido como consecuencia de la interpretación extensiva que el propio TC ha mantenido con respecto a ciertas competencias transversales del Estado contenidas en el artículo 149.1 CE (fundamentalmente, el establecimiento de bases

y coordinación de la planificación general de la economía) y en cuya virtud se da vía libre a la intervención del poder central sobre ámbitos materiales específicos reservados a la potestad normativa de las CCAA. En aquellos supuestos en los que las disposiciones comunitarias presentan carácter materialmente básico, el Estado reivindica el ejercicio de su competencia, emando disposiciones también calificadas como básicas que, si no se limitan a la mera reiteración de la normativa europea, provocan de hecho una radical reducción del margen de maniobra que corresponde a las CCAA. De este modo, el protagonismo fundamental en el ejercicio de la competencia desarrollo y ejecución de la normativa europea tiende a desplazarse de la esfera autonómica para ubicarse en la central.

Precisamente en este contexto de fondo se enmarcan las reformas estatutarias, incorporando previsiones específicas en tal sentido. La primera decisión estratégica de los Estatutos consiste en afirmar la facultad de la Comunidad Autónoma para acometer dichas tareas, siempre y cuando el derecho europeo verse sobre “materias de su competencia”¹⁸. En algunos textos estatutarios, dicha afirmación queda reforzada mediante la proclamación expresa de la premisa esencial que sustenta la jurisprudencia del TC: “la existencia de una regulación europea no modifica

¹⁸ Artículos 61.3.d EAV, 189.1 EAC, 109 EAIB, 235.1 EAA, 93.2 EAAr y 62.3 EACyL.

la distribución interna que de competencias que establecen la Constitución y el presente Estatuto”¹⁹. Desde tal perspectiva esencialmente reiterativa del status quo precedentemente afirmado por el TC, no es de extrañar que éste no aprecie ninguna tacha de inconstitucionalidad en tal previsión, contenida en el artículo 189.3 del Estatuto de Cataluña (STC 31/2010, FJ 123) y que es asumida con carácter general, por los otros textos reformados.

Por su parte, los Estatutos de Cataluña y Andalucía incorporan una ulterior previsión referida al espinoso tema de las bases estatales, orientada a apuntalar la competencia autonómica de ejecución, facultando su ejercicio directo -“podrá adoptar la legislación de desarrollo”- en aquellos supuestos en los que “la Unión Europea establezca una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado” (artículos 189.3 EAC y 235.2 EAA). De esta forma, se obvia, por innecesaria, la previa intervención a cargo del poder normativo que sobre lo básico corresponde a la esfera central. El TC avala la constitucionalidad de tal disposición condicionándola a un requisito esencial: la facultad estatal permanece incólume de cara al futuro, puesto que “la sustitución de unas bases por el Derecho europeo no modifica constitutivamente la competencia constitucional estatal de emanación de

bases” (STC 31/2010, FJ 123). La consecuencia que se deduce de tal razonamiento es que la potestad autonómica para desarrollar directamente normas europeas que ocupan el espacio reservado a las bases estatales resulta aceptable solo en tanto que el poder central no haga uso de su competencia. El riesgo de “renacionalización” de la competencia de ejecución, por lo tanto, solo queda temporal y eventualmente conjurado.

Concluimos este apartado con una breve referencia a la cuestión de la supraterritorialidad de la actividad autonómica, dada la relevancia que este aspecto presenta tanto desde un punto de vista general (ejercicio de las competencias regionales) como en el ámbito concreto de la de ejecución de la normativa europea. Precisamente en esta segunda dimensión se inscribe la previsión contenida en el artículo 189.2 del Estatuto de Cataluña al establecer que: “Si la ejecución del derecho de la Unión Europea requiere la adopción de medidas internas de alcance superior al territorio de Cataluña que las CCAA competentes no pueden adoptar mediante mecanismos de colaboración o coordinación, el Estado debe consultar a la Generalitat sobre estas circunstancias antes de que se adopten dichas medidas o si esta participación no es posible, debe emitir un informe previo”. La constitucionalidad del deber estatal de consulta previo así como, en su defecto, de la facultad autonómica

19 Artículos 189. 1 EAC, 93.2 EAAr y 62.3 EACyL.

para pronunciarse a través de un informe (también anterior a la adopción de medidas por parte del Estado) ha sido sancionada por el Tribunal Constitucional, considerando que estamos ante “medidas o instrumentos de colaboración //...// que ni impiden ni menoscaban el ejercicio de la competencia estatal” y cuya puesta en práctica “ha de dejar a salvo la titularidad de las competencias estatales y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los órganos del Estado” (STC 31/2010, FJ 123).

Una mención especial merece la incorporación por parte de algunos Estatutos reformados de previsiones específicas que afirman la capacidad autonómica para gestionar los fondos procedentes de Europa, como manifestación concreta de sus facultades de ejecución. Dada la importancia que las mismas presentan de cara al reforzamiento de la implicación institucional de las CCAA en el ámbito de la política de cohesión europea, nos limitamos ahora a apuntar su existencia, remitiendo a la concreta sección dedicada a dicho tema su pormenorizado análisis.

3 ¿Un nuevo papel para los Parlamentos autonómicos? La nueva regulación sobre su participación en la elaboración del derecho europeo a través del mecanismo de alerta temprana

Como ya se apuntó con anterioridad, tradicionalmente las asambleas legislativas regionales habían quedado excluidas del proceso de apertura europea hacia los entes subestatales, configurándose como “los grandes olvidados” del mismo. El acentuado carácter gubernamental de los mecanismos participativos instaurados tanto a nivel interno como en el ámbito europeo explica que el radio de acción de los parlamentos territoriales viniera a identificarse con una de sus funciones naturales: el control de la acción de gobierno. El esquema general de intervención parlamentaria, pues, queda circunscrito a la petición de cuentas al Ejecutivo sobre su actuación en las cuestiones europeas en las que ha participado, sin que las normas de los tratados o del derecho derivado presten ninguna atención a esta esfera institucional. A este respecto, los estudios empíricos realizados ponen claramente de manifiesto que a la indiferencia normativa se suma el escaso grado de penetración que, salvo supuestos muy puntuales, los asuntos europeos presentan en las agendas de nuestras asambleas autonómicas, más centradas en la discusión de las cuestiones domésticas que en el debate de

las relacionadas con aquéllos (Bilbao 2003:213). Y esta situación de desinterés general ni siquiera experimenta un sustancial cambio de signo si orientamos nuestro foco analítico hacia las concretas instancias llamadas a desarrollar específicamente tales funciones: las comisiones de asuntos europeos creadas tras la adhesión de España a las Comunidades Europeas. Surgidas como expresión de la necesidad de implicar a la representación popular en las dinámicas europeas (necesidad de reequilibrar el monopolio gubernamental existente), lo cierto es que, en la práctica, dichas comisiones han desempeñado un papel eminentemente marginal, oscilando entre la inactividad y la languidez institucional.

Tan sombrío panorama va a cambiar sustancialmente gracias a la aparición de un nuevo elemento, imbuido de un innegable potencial innovador que va a permitir a los parlamentos regionales abandonar su tradicional papel como meros convidados de piedra en la función comunitaria, asumiendo una notable función participativa. Nos referimos a la intervención en el procedimiento de control preventivo del principio de subsidiariedad, esto es, el sistema de alerta temprana (*early warning system*). Como se expuso más arriba, el Protocolo sobre aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad abre la puerta para que junto con las cámaras nacionales, “cuando proceda”, también las asambleas regionales participen en

el proceso de elaboración del correspondiente dictamen.

En el caso de España, las reformas estatutarias, con la excepción de Valencia (que ha utilizado la vía del reglamento parlamentario), han incorporado previsiones expresas que habilitan a sus respectivas asambleas legislativas para ejercer dicho control preventivo. El elemento sui generis a destacar es que tales disposiciones se incorporan a los respectivos ordenamientos autonómicos anticipándose a la entrada en vigor de las correspondientes normas europeas (inmersas en el *impasse* derivado tras los resultados negativos cosechados por el Tratado Constitucional en los referenda celebrados en Holanda y Francia) y en ausencia de un previo sustrato regulador en las Cortes Generales. De este modo, la competencia que corresponde a los Parlamentos autonómicos en el procedimiento de alerta temprana queda prefigurada mediante el establecimiento de un engarce directo con un marco jurídico todavía no vigente. En tales circunstancias, la efectividad de las previsiones estatutarias durante la fase piloto de experimentación de la alerta temprana y hasta tanto no se aprobó la ley estatal quedó reducida al ámbito de lo meramente testimonial. Ahora bien, esa voluntad de anticipación dejó en evidencia la voluntad estatutaria de incorporar la dimensión europea a las tareas desempeñadas por sus parlamentos en relación con la partici-

pación en el proceso normativo europeo. Hemos de reseñar que tal dimensión también ha sido objeto de atención y cumplida regulación por parte de aquellas CCAA cuyos estatutos no han sido reformados y que han procedido (a través de la reforma de los reglamentos de sus asambleas legislativas) a incorporar la referida potestad fiscalizadora a favor de sus parlamentos.

Por su parte, la esfera parlamentaria estatal solo va a dotarse de un soporte regulador de índole legislativa tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (1 de diciembre de 2009). A partir de tal momento, el proceso normativo recibe un decidido impulso que culminará con la aprobación de la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, reguladora de la Comisión Mixta para la Unión Europea. Dicho texto legal atribuye a la Comisión Mixta para la Unión Europea, entre otras competencias, la que asiste a nuestras Cortes Generales en la verificación del respeto del principio de subsidiariedad por parte de los proyectos normativos europeos. Centrándonos únicamente en la cuestión que aquí interesa, la participación de los Parlamentos autonómicos, la ley opta por la remisión de todas las iniciativas europeas “tan pronto se reciban”, sin valorar ni su contenido material ni tampoco la posible afectación de las competencias autonómicas (artículo 6.1). En clave de máxima celeridad

temporal, se establece que las asambleas legislativas autonómicas deben remitir al Congreso de los Diputados o al Senado sus dictámenes en un plazo máximo de cuatro semanas desde el momento de su recepción (artículo 6.2). A la hora de abordar el efecto atribuido a los dictámenes enviados por los órganos autonómicos constatamos una palmaria ausencia de eficacia jurídica, puesto que únicamente en el caso de que la Comisión Mixta considere que el proyecto legislativo europeo infringe el principio de subsidiariedad, “se incorporarán los dictámenes remitidos por los Parlamentos autonómicos y las referencias necesarias para su consulta” (artículo 6.3). Planteada la cuestión en los términos referidos hemos de concluir formulando un diagnóstico negativo sobre el mecanismo legalmente establecido, ya que la intervención de las asambleas autonómicas se resuelve en un mero trámite de audiencia, con un valor efectivo eminentemente residual.

No obstante, a pesar de la situación descrita resulta evidente que la incorporación del control de subsidiariedad al haz de facultades correspondientes a los Parlamentos autonómicos, desde una perspectiva funcional, se configura como una excelente oportunidad para potenciar su implicación en las dinámicas europeas. Y no solo por lo que se refiere a los procesos de creación normativa (tan esenciales en términos objetivos) sino también las que se desarrollan

en otros circuitos decisorios en los que se ventilan cuestiones de la máxima relevancia para los intereses regionales. La participación en la gestión de los fondos europeos recibidos por la Comunidad Autónoma (naturalmente incardinada en el circuito gubernamental) se perfila, sin ningún género de dudas, como terreno abonado en el que poner en marcha estrategias parlamentarias de muy diversa índole (control previo y ex post de las líneas esenciales que configuran dicha gestión).

4 La importancia del Acuerdo de Perspectivas Financieras y los principios de la Política de Cohesión Europea: efectos sobre las CCAA

El acuerdo de perspectivas financieras y los instrumentos financieros

Aunque el presupuesto de la Unión Europea se aprueba cada año, dicha operación aparece sustancialmente condicionada por los márgenes fijados a través del Acuerdo de Perspectivas Financieras (PPFF). Con dicho término se hace referencia a un documento de programación financiera plurianual en el que tras definir las prioridades políticas a seguir en el período de programación (7 años) abarcado, se fijan los límites máximos de los recursos propios dispo-

nibles (los denominados “topes de gastos”), así como los objetivos presupuestarios asignados a las diversas categorías de gastos. El sistema de las PPFF se introdujo en el panorama europeo en 1988²⁰ precisamente con la finalidad de una mejor articulación del procedimiento presupuestario, el cual se había enfrentado en los años precedentes a importantes tensiones entre los Estados y las instituciones europeas.

La relevancia de la programación que contienen las PPFF es de tal magnitud, que la negociación de las mismas presenta una importancia cualitativa superior a la que concurre en el proceso presupuestario anual, en sí mismo considerado. El núcleo de la política de cohesión para el período de programación aparece recogido en dicho acuerdo, marcando la senda que deberán seguir las posteriores previsiones presupuestarias que se aprueban sucesivamente cada año. Entre las PPFF y el presupuesto, pues, se entabla una relación causa-efecto que ha de mantenerse a lo largo del período previsto. Precisamente por ello, el Acuerdo de Perspectivas Financieras actúa como un fundamental mecanismo de disciplina y estabilidad presupuestaria.

Por su parte, el Acuerdo Interinstitucional en el que aparecen recogidas las PPFF es el fruto de un complejo proceso negociador que se desa-

²⁰ Después de Delors I, Delors II y Agenda 2000 se ha establecido un cuarto acuerdo para el período 2007-2013.

rolla en primera instancia entre los Estados y la Comisión y que finaliza con la presentación de una propuesta por parte de dicha instancia. Concluida la fase inicial, se da paso a un segundo momento en el que las negociaciones van a llevarse a cabo entre diversas sedes institucionales europeas: Comisión, Parlamento y Consejo. Un breve recorrido por los hitos que configuran el iter de formación del Acuerdo de Perspectivas Financieras para el período 2007-2013 ofrece el siguiente panorama evolutivo:

1. La Propuesta de la Comisión se hizo pública en julio de 2004, tras un intenso período de negociación con los Estados (formalmente iniciado en febrero de ese año, pero precedido de múltiples contactos previos).
2. En septiembre de ese mismo año, el Parlamento Europeo estableció una comisión temporal sobre las perspectivas financieras que concluyó y definió su postura de negociación mediante la Resolución de 8 de junio de 2005 sobre los retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada 2007-2013.
3. Por su parte, el Consejo Europeo adoptaría una posición común en la reunión celebrada el 15 y 16 de diciembre de 2005, tras un primer intento fallido en la cumbre que tuvo lugar en junio de ese mismo año.
4. A partir de tal momento, se entablará un ulterior proceso negociador a tres bandas entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión cuyo objeto es el nuevo Acuerdo interinstitucional (entre enero y abril de 2006). El Consejo aprobó el Acuerdo el 15 de mayo de 2006. Por su parte, el Parlamento Europeo hizo lo propio el 17 de mayo de 2006, día en el que fue firmado. Tras la celebración del Acuerdo interinstitucional, la Comisión adoptó, el 24 de mayo de 2006, un paquete legislativo que incluye 26 propuestas revisadas y 5 nuevas propuestas, que abarcan la mayoría de los programas y áreas de política de la UE.

Al hilo de lo expuesto, queda patente el papel absolutamente dominante que desempeñan los Estados en las diversas fases de la negociación, configurándose como interlocutores únicos del nivel europeo. Dada la relevancia que la determinación de dichas perspectivas presenta para las regiones (competencias, margen de actuación política, definición estrategias económicas, etc.) resulta imprescindible superar su invisibilidad a escala europea procediendo a articular mecanismos de coordinación y diálogo interinstitucional en la esfera interna. Toca, pues, a los Estados establecer los cauces pertinentes para incorporar la perspectiva regional a la definición de su posición negociadora. Por lo que respecta a España, no solo volvemos a toparnos con la

ausencia de sedes institucionalizadas de diálogo entre los poderes central y autonómico (déficit estructural) sino que, asimismo, se ha constatado una dinámica comunicativa no ideal entre los mismos en tan fundamental tema. La tónica dominante apunta, pues, hacia la preeminencia del Estado.

Antes de concluir este apartado, consideramos relevante llamar la atención sobre la novedad que supone el que el Acuerdo de Perspectivas Financieras haya obtenido un reconocimiento expreso por parte del derecho primario con el reciente Tratado de Lisboa, puesto que desde su creación había carecido de una base normativa expresa. Lo cual, sin embargo, no fue un obstáculo para que el mismo afirmara su eficacia vinculante inmediata con respecto a las instituciones europeas (aunque no en relación a los Estados miembros, los cuales solo quedaban vinculados por las PPFF con carácter reflejo o mediato). De esta manera, gracias a la referida previsión, obtiene carta de naturaleza formal en el máximo nivel normativo de la Unión. El contenido del artículo 312 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en donde se recoge la figura del que ahora se denomina Marco Financiero Plurianual, hace gala de una actitud eminentemente continuista desde un punto de vista sustancial, puesto que se limita a incorporar los rasgos definidores básicos del mecanismo precedente:

- A. Al afirmar que su finalidad es “garantizar la evolución ordenada de los gastos de la Unión dentro del límite de sus recursos propios”, diseñar su período de vigencia -“Se establecerá para un período mínimo de cinco años”- y asimismo, afirmar el efecto vinculante que proyecta sobre el presupuesto anual de la Unión -“respetará el marco financiero plurianual”- (apartado 1).
- B. Al mantener su carácter marcadamente interinstitucional, puesto que en su aprobación participan: 1) El Parlamento, que se pronuncia en primer lugar y 2) el Consejo, que “adoptará con arreglo a un procedimiento legislativo especial un reglamento que fije el marco financiero plurianual” (apartado 2).
- C. Al fijar su contenido: “Importes de los límites máximos anuales de créditos para compromisos, por categoría de gastos”. Éstas han de presentar un número “limitado” y “corresponderán a los grandes sectores de actividad de la Unión”; “límite máximo anual de créditos para pagos” (apartado 3).

*Normas europeas de desarrollo: la nueva
regulación sobre gestión, aplicación y control
de los diferentes fondos europeos.
Los reglamentos de desarrollo.*

Una vez abordada la cuestión relativa a los cambios estructurales de la política de cohesión europea mediante el establecimiento del marco financiero plurianual, a continuación, lo que corresponde es dirigir nuestra atención hacia la fase inmediatamente sucesiva por la que transita la construcción de dicha política. Porque, sentadas las bases fundamentadoras, resultan imprescindibles una serie de previsiones de desarrollo que ofrezcan la necesaria consistencia a aquélla. Entre las normas reglamentarias creadas a tal efecto destaca, por su carácter basilar, la que establece el conjunto de disposiciones que se aplican con carácter común a todos los instrumentos financieros que conforman dicha política: se trata del Reglamento (CE) 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) 1260/1999²¹. La idea a resaltar es que, sin perjuicio de las regulaciones que cada uno de dichos fondos recibirá en

su normativa específica de desarrollo²², dichas disposiciones operan como sustrato común de obligado cumplimiento para todas las demás. Por utilizar un símil jurídico en clave interna, el reglamento general (el 1083) vendría a actuar como normativa que fija las bases en materia de fondos, mientras que los otros reglamentos sucesivos despliegan su vocación reguladora de acuerdo con aquélla y procediendo a su desarrollo específico.

Una somera mirada al artículo 1 del Reglamento 1083/2006 deja inmediatamente en evidencia la asunción del planteamiento descrito, aplicando una vocación omnicomprendensiva que se manifiesta en los siguientes puntos:

- a. **Ámbito objetivo de regulación:** “El presente Reglamento establece las disposiciones generales aplicables al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), al Fondo Social Europeo (FSE) (en lo sucesivo, “los Fondos Estructurales”), y al Fondo de Cohesión, sin perjuicio de las disposiciones específicas establecidas en los Reglamentos (CE) nº 1080/2006, (CE) nº 1081/2006 y (CE) nº 1084/2006”.

21 Este se completa por el Reglamento (CE) nº 1828/2006 de la Comisión, de 8 de diciembre de 2006, que fija normas de desarrollo del mismo y también del Reglamento CE nº 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

22 Se trata de los siguientes Reglamentos (CE) del Parlamento Europeo y del Consejo: el nº 1080/2006, de 5 de julio de 2006 relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1783/1999 REGLAMENTO (CE). El nº 1081/2006, de 5 de julio de 2006 relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1784/1999. Y el nº 1084/2006 DEL CONSEJO de 11 de julio de 2006 por el que se crea el Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) nº 1164/94.

- b. Fijación de los elementos cruciales que rodean la puesta en marcha y aplicación de los fondos regulados mediante la definición de “los objetivos a cuya consecución deben contribuir los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión (en lo sucesivo, “los Fondos”), los requisitos que deben cumplir los Estados miembros y las regiones para poder beneficiarse de esos Fondos, los recursos financieros disponibles y los criterios aplicables para decidir su asignación”.
- c. Ahora bien, la política de cohesión no puede operar en cualquier circunstancia fáctica sino que exige la definición de un preciso contexto en el que ha de inscribirse. La definición del marco adecuado de referencia también es competencia de la norma reglamentaria que, adicionalmente, se arroga la facultad de fijar “el método por el que se establecerán las orientaciones estratégicas comunitarias en materia de cohesión, el marco estratégico nacional de referencia y el procedimiento comunitario de examen” y, asimismo, de establecer “los principios y normas aplicables en materia de cooperación, programación, evaluación, gestión -incluida la gestión financiera- seguimiento y control, partiendo del principio de responsabilidad compartida entre los Estados miembros y la Comisión”.

Así pues, se confirma plenamente que la configuración básica de las líneas maestras que han de seguir los instrumentos a través de los que se desarrolla la política europea de cohesión quedan predeterminados en este reglamento. Dicha norma general, por lo tanto, opera como referente necesario para las regulaciones específicas de cada fondo, individualmente considerado.

Alusiones que toman en consideración la posible intervención regional en dichos ámbitos. A este respecto, resulta imprescindible subrayar la incorporación del principio de *partenariado* (o de asociación, como lo denomina el reglamento) que, a modo de criterio transversal, impregna la regulación de tales aspectos. Ya desde los considerandos que anteceden al articulado del Reglamento 1083/2006 se observa una clara orientación en este sentido, destacando la siguiente idea de base: “Debe potenciarse la *cooperación* mediante disposiciones que prevean la *participación* de diversos tipos de interlocutores, *en particular las autoridades regionales y locales*, respetando plenamente la organización institucional de los Estados miembros²³” (Considerando 23). El principio de cooperación, por lo tanto, se presenta como eje articulador preferente para el desarrollo de las intervenciones a través de los diversos fondos, confiriendo un relevante

23

La cursiva es nuestra.

protagonismo a las instancias regionales entre el plantel de interlocutores posibles con los que opera el Estado.

De forma coherente con tal aproximación de fondo, el artículo 11 va a dedicarse específicamente a la regulación de dicho principio, estableciendo las siguientes pautas:

1. Premisa: Los objetivos que persiguen los diversos fondos aludidos por esta norma “se llevarán a cabo en el marco de una estrecha colaboración (denominada en lo sucesivo “asociación”), entre la Comisión y el Estado miembro de que se trate” (apartado 1). Obsérvese la cualificación –“estrecha”- que define el aludido principio de colaboración, lo cual le confiere un status reforzado.
2. Encuadre contextual: El reflejo directo de la autonomía institucional se hace sentir de forma inmediata, según se deduce de la posición de completa inhibición que adopta la normativa europea con respecto a la concreta articulación de la prevista exigencia de colaboración. Dicha responsabilidad, como no podía ser de otro modo, corresponde a la esfera interna, quedando establecido que “el Estado miembro organizará en caso necesario y de conformidad con la normativa y los usos nacionales en vigor” cómo se lleva a la práctica la cooperación. A título informativo

se incluye un listado de interlocutores posibles, tanto de carácter público (autoridades regionales, locales, urbanas y otras autoridades públicas competentes) como de índole privada (los interlocutores económicos y sociales, así como cualquier otro organismo pertinente que represente a la sociedad civil, a los interlocutores medioambientales, organizaciones no gubernamentales y organismos responsables de fomentar la igualdad entre mujeres y hombres) que potencialmente podrán participar en las tareas de cooperación. Dicha previsión, sin embargo, vuelve a rodearse de la salvedad que impone el respeto del principio de autonomía institucional, puesto que una vez seleccionados los interlocutores por el Estado, éstos llevarán a cabo su tarea “con plena observancia de las respectivas competencias institucionales, jurídicas y financieras de cada categoría de interlocutores”.

3. Determinación de las tareas comprendidas por el principio de asociación: En la aproximación normativa a los ámbitos de actuación sobre los que éste viene a proyectarse es posible distinguir dos actitudes normativas diversas que denotan una intensidad diferente con respecto a la colaboración que el Estado ha de mantener con otros interlocutores: más diluida en el caso de la elaboración del fundamental documento

que establece la estrategia de desarrollo en clave interna de la política de cohesión, el Marco Estratégico Nacional de Referencia (MENR) y decididamente más intensa, por lo que respecta a los Programas Operativos.

La modulación a la baja que experimenta la intervención de las autoridades regionales en la elaboración del MENR se intuye ya de entrada, a la luz del significativo silencio que a este respecto guarda el artículo 11 del Reglamento. La confirmación expresa de tal situación vendrá de la mano del contenido de los concretos preceptos dedicados a su regulación, en los que se afirma que corresponde al Estado la competencia para la elaboración del MENR, “previa consulta con los interlocutores a los que se refiere el artículo 11, de conformidad con los procedimientos más adecuados y con arreglo a su estructura institucional”. Ahora bien, con la finalidad de “garantizar un planteamiento común” en el proceso de preparación de dicho marco, el único interlocutor con el que opera la Comisión es “el Estado miembro” (artículo 28.1). La escasa receptividad del derecho derivado hacia el hecho regional en este supuesto (obsérvese que no se habla de “estrecha colaboración” sino de “consulta previa” subrayándose además el protagonismo estatal en el diálogo con la Comisión) se justifica como consecuencia de la extraordinaria complejidad que reviste el MENR en cuanto tal, configurándose como el documento “que garantice

la coherencia de la intervención de los fondos con las orientaciones estratégicas comunitarias en materia de cohesión y que indique la relación entre las prioridades comunitarias, por un lado, y el programa nacional de reforma, por otro” (artículo 27.1). En consonancia con tales exigencias, “cada marco estratégico nacional servirá de referencia en la preparación de la programación de los Fondos” (artículo 27.2), a cuyos efectos se fijan con carácter preceptivo todos y cada uno de los contenidos que ha de presentar el MENR (artículo 27.4). Dicho precepto se cierra con una última referencia a la realidad territorial interna, sin bien formulada en clave implícita, afirmando que “la información recogida en el marco estratégico nacional de referencia tendrá en cuenta la organización institucional específica de cada Estado” (artículo 27.6).

Por su parte, una actitud europea mucho más proclive a la inclusión de las regiones en las dinámicas articuladoras de la política europea de cohesión emerge en relación con los programas operativos. Estos programas se definen por el reglamento (artículo 2.1) como documentos que recogen “una estrategia de desarrollo que contiene un conjunto coherente de prioridades para cuya realización se precisará ayuda de alguno de los fondos o, cuando se trate del objetivo de convergencia, del Fondo de Cohesión y del FEDER”. Lógicamente, y en tanto que fundamental parte integrante del programa de

cohesión que se aplica a escala nacional, “la lista de los programas operativos correspondientes a los objetivos de “convergencia” y “competitividad regional y empleo”” figura entre los contenidos preceptivos del MENR (artículo 27.6 apartado c).

El dato fundamental que nos interesa resaltar en relación con esta esfera de actividad es que el principio de asociación o partenariado entre Estado y regiones en su versión reforzada (“estrecha colaboración”) viene a aplicarse expresamente en el ámbito de los programas operativos, incluyendo “la elaboración, la ejecución, el seguimiento y evaluación” de los mismos. Todo ello sin perjuicio de que tales documentos sean presentados por los Estados miembros ante Comisión, correspondiéndole a ésta aprobarlos (artículo 2.1). Por lo tanto, dejando a salvo el momento final de su formalización, ninguna actividad queda inicialmente excluida de la acción cooperativa, haciéndose una mención especial –“en particular”- al rol destacado que corresponde a las regiones dentro del hipotético plantel de interlocutores con el que cuenta el Estado.

Sentado tal marco de referencia si, a continuación, concentramos nuestra atención en las disposiciones en las que se regulan concretamente las aludidas tareas, constatamos la existencia de un leitmotiv general que no hace sino repro-

ducir la aproximación preliminar recogida en el artículo apenas referido:

1. *Elaboración*: se llevará a cabo “por el Estado o la autoridad designada por éste, en cooperación con los interlocutores mencionados en el artículo 11” (artículo 32.2).
2. *Ejecución*: “será competencia de los Estados miembros al nivel territorial apropiado, de acuerdo con el sistema institucional específico de cada Estado miembro” (artículo 12).
3. *Gestión y control*: la previsión que rige en relación con cada programa operativo, es que “el Estado miembro deberá designar” (artículo 59.1):
 - a. “Una autoridad de gestión: una autoridad pública, nacional, regional o local o un organismo público o privado designados por el Estado miembro para gestionar el programa operativo;”
 - b. “Una autoridad de certificación: una autoridad u organismo público, nacional, regional o local designado por el Estado miembro a fin de certificar las declaraciones de gastos y las solicitudes de pago antes de su envío a la Comisión;”.
 - c. “Una autoridad de auditoría: una auto-

ridad u organismo público, nacional, regional o local, funcionalmente independiente de las autoridades de gestión y de certificación, designado por el Estado miembro para cada programa operativo y responsable de verificar el funcionamiento efectivo del sistema de gestión y control”.

Reconduciendo la apertura hacia el hecho regional al ámbito del respeto a la autonomía institucional que es propia de cada Estado miembro, queda establecido en el Reglamento de referencia que la regulación de las relaciones que se entablan entre las autoridades aludidas y el Estado miembro, por un lado y de éstas con la Comisión, por otro, es competencia del nivel estatal. Asimismo, y movida por un espíritu similar de deferencia hacia las estructuras internas, queda expresamente de manifiesto que las autoridades designadas por el Estado para el desempeño de las tareas indicadas “llevarán a cabo su cometido de plena conformidad con los sistemas institucional, jurídico y financiero de dicho Estado miembro que ha de decidir cómo se organizan las mismas” (artículo 59.3).

4. *Seguimiento*: corresponde al Estado “la creación de un Comité de seguimiento en relación con cada programa operativo, de acuerdo con la autoridad de gestión y en un plazo de tres meses a partir de la fecha

en que haya notificado al Estado miembro la decisión de aprobación del programa operativo” (artículo 63.1). Dicho órgano queda investido de la potestad de autoorganización, ya que es competente para establecer su reglamento interno, el cual se aprobará “de acuerdo con la autoridad de gestión”. En el ejercicio de su facultad autorreguladora, el Comité ha de tener muy presente un límite infranqueable y claramente establecido: actuará “ateniéndose al marco institucional, jurídico y financiero del Estado miembro en cuestión”. Será el Estado miembro quien decida la composición del Comité, de común acuerdo con la autoridad de gestión (artículo 64.1). Finalmente, reseñar que se contempla la participación, a título consultivo, bien por propia iniciativa o a petición del Comité, de un representante de la Comisión. En calidad de asesores, también se prevé la posibilidad la presencia “de un representante del BEI y del FEI en aquellos programas que reciban una contribución de dichas instituciones” (artículo 64.2).

*Las previsiones europeas
y su concreción a escala nacional*

La exposición del cuadro normativo de referencia que establece los trazos configuradores de la política europea de cohesión nos ha permiti-

do constatar la existencia de una aproximación al tema de la participación de los entes subestatales definida sobre la base de dos elementos fundamentales: por un lado, la apelación —con diverso grado de intensidad, dependiendo de la actividad aludida— al principio de asociación o partenariado entre el Estado y otros interlocutores, en particular, las autoridades regionales. Por otro, la formulación de tal principio en términos estrictamente respetuosos con la autonomía institucional que asiste a cada Estado miembro. Este modo de aproximarse a la cuestión, si bien actúa como condición necesaria —en tanto que abre la puerta a la participación regional en los asuntos europeos—, no resulta en sí misma suficiente para que dicha participación se lleve efectivamente a cabo. Quiere esto decir que sin mediar la voluntad expresa del Estado en tal sentido, articulando los cauces correspondientes a nivel interno, las previsiones europeas quedan relegadas al terreno de la mera hipótesis. Así pues, lo que corresponde es explorar el modo de proceder que a este respecto presenta el ordenamiento jurídico español con respecto a las facultades autonómicas de participación. En tal sentido, aplicaremos una lógica analítica apegada a la sistemática de la regulación europea (Reglamento 1083/2006), concentrando nuestro interés en el MENR y los Programas Operativos (PPOO).

El Marco Estratégico Nacional de Referencia (MENR) y los Programas Operativos autonómicos

Una vez que el Acuerdo de Perspectivas Financieras ha determinado el montante total de cantidades que en relación a cada instrumento financiero recibirá cada Estado en el marco de la política de cohesión de la Unión Europea, a continuación, corresponde al MENR decidir cómo y sobre la base de qué criterios se van a distribuir a escala interna la gestión de las cantidades asignadas a los distintos fondos contemplados: Fondo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo y Fondo de Cohesión. El desarrollo de esta (fundamental) tarea concretizadora exige la adopción de una estrategia política que ha de tomar en consideración la finalidad específica que se atribuye a cada uno de dichos instrumentos financieros de intervención para, a continuación, aplicarla en el contexto interno. A tal efecto, el Estado debe tener muy presentes las “orientaciones estratégicas comunitarias en materia de cohesión” mediante las cuales “se define un marco indicativo para la intervención de los Fondos, teniendo en cuenta las demás políticas comunitarias pertinentes. Estas orientaciones llevarán a efecto, principalmente, las prioridades de la Comunidad para cada uno de los objetivos de los Fondos, con el fin de favorecer el desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de aquélla” (artículo 25 Reglamento 1083). Corresponde a la Comisión, “en estrecha

colaboración con los Estados”, proponer tales orientaciones para su aprobación posterior por el Consejo (artículo 26 Reglamento 1083). La verificación práctica de estas disposiciones tuvo lugar en octubre de 2006, aprobándose la correspondiente Decisión del Consejo²⁴, cuyo considerando 17 recoge con meridiana claridad la finalidad que inspira tal documento: “Las presentes directrices ofrecen un único marco orientativo cuya utilización se pide a los Estados miembros y las regiones cuando elaboren sus programas nacionales y regionales, en particular con miras a evaluar su contribución a los objetivos de cohesión, crecimiento y empleo de la Comunidad. Sobre la base de estas directrices estratégicas, los Estados miembros prepararán sus marcos estratégicos nacionales de referencia y los consiguientes programas operativos”.

Asimismo, no puede pasarse por alto que en el desempeño de la labor selectiva y concretizadora que corresponde al MENR, éste no solo ha de atender a dichas orientaciones sino que, igualmente, tiene que tomar en consideración las exigencias derivadas de la Estrategia de Lisboa, contenidas en las Directrices integradas

para el crecimiento y el empleo (2005-2008)²⁵, a las que los Estados miembros están vinculados y cuya aplicación a nivel interno se lleva a cabo por el Programa Nacional de Reformas (PNR).

A la luz del cuadro someramente descrito, se constata una vez más el acentuado protagonismo que en las tareas apuntadas corresponde a los Estados, los cuales, por lo demás, cuentan con un amplio grado de discrecionalidad política a la hora de seleccionar sus prioridades macroeconómicas (que quedan fijadas en el PNR) y, asimismo, en lo relativo a la asignación de recursos entre los territorios (concretados en el MENR). La cuestión a dilucidar es qué grado de participación se reconoce a las CCAA en estos hitos fundamentales en el proceso de articulación interna de la política de cohesión. A tal efecto, debemos subrayar la circunstancia de que en España, la elaboración del PNR es competencia exclusiva del Gobierno central, que lo elabora y aprueba sin contar con la voluntad de las CCAA incluso en relación con las decisiones estratégicas que hacen referencia a materias que son de competencia autonómica. Así pues, la pauta viene marcada por la esfera central que, de esta forma, condiciona la actividad a desarrollar por el nivel autonómico en los ámbitos concernidos por el PNR.

24 Decisión del Consejo sobre directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión (6 octubre 2006). 2006/702/2006, dando cumplimiento a lo previsto por el artículo 25 del Reglamento 1083/2006.

25 Consejo Europeo de Primavera: «Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo — relanzamiento de la Estrategia de Lisboa» [COM(2005) 24, de 2.2.2005].

La designación de la autoridad de gestión, certificación y auditoría. La participación autonómica en la elaboración del MENR

En relación con la elaboración del MENR debe recordarse la baja intensidad con la que aparece configurado el principio de asociación a escala europea, limitándose el Reglamento a contemplar un genérico deber estatal de consulta con las autoridades regionales. En el caso español, las administraciones autonómicas se consideran formalmente como “principales agentes participantes” en dicho proceso. La concreción de la colaboración autonómica, en el caso del MENR para el período 2007-2013, según se indica en el mismo, se inició con la petición dirigida a las autoridades regionales competentes por parte del Ministerio de Economía con ocasión de la elaboración de los Informes de actuación de las Evaluaciones Intermedias tanto de los Marcos Comunitarios de Apoyo 2000-2006 como de los distintos Programas Operativos Regionales. Dichas evaluaciones contenían un capítulo específicamente dedicado a formular recomendaciones y prioridades para el siguiente período de programación, cuya finalidad evidente no era otra que ser tenidas en cuenta por el Estado en la elaboración del MENR y los distintos programas del nuevo período. En este capítulo se contiene un primer planteamiento de la estrategia a seguir en el diseño de los programas operativos regionales. También se contó con otras aporta-

ciones procedentes de las CCAA de cara a la elaboración de los diversos análisis DAFO que ha de incorporar, como contenido necesario, el MENR. En tal sentido, el Ministerio pidió a las Comunidades que formularan su aportación al análisis de las disparidades regionales, presentando un análisis socio-económico actualizado y señalando los principales problemas de desarrollo concurrente en cada una de ellas. Dichas contribuciones actuaron como referente destacado a la hora de determinar la estrategia a seguir y las prioridades a aplicar a nivel global por parte del MENR, debiendo poner de manifiesto lo positivo del diálogo intergubernamental desarrollado. No obstante, al mismo tiempo, también ha de llamarse la atención sobre sus limitados efectos, puesto que la última y decisiva palabra corresponde al Estado central, que decide la cuantía de los fondos estructurales y de cohesión asignados a cada Comunidad Autónoma.

Precisamente para poner coto a la amplia cuota de poder que en este punto asiste al Estado central, el párrafo 3 del artículo 185 del proyecto de Estatuto de Autonomía para Andalucía, establecía la siguiente previsión: “La cuantía de los fondos estructurales de la UE que se asignen a Andalucía se determinará de acuerdo con los criterios empleados por aquélla en esta materia”. Resulta evidente que dicha norma se justifica como un claro intento por impedir en el fu-

turo la reiteración del precedente sentado con ocasión de la programación del período 2000-2006, cuando el Estado español perjudicó a la Comunidad Autónoma de Andalucía al apartarse la estimación llevada a cabo por la Comisión con respecto a las regiones Objetivo I y aplicar otra fórmula de reparto de los porcentajes gestionados por cada nivel de gobierno²⁶.

Aunque tal párrafo fue suprimido en el trámite de discusión desarrollado en el Congreso de los Diputados, hemos de llamar la atención sobre la incorporación a los Estatutos de Cataluña y Andalucía de una importante previsión que viene a potenciar las facultades autonómicas en este ámbito. Nos referimos a la atribución a favor de la correspondiente Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma (artículos 210.2.d EAC y 184.4 c EAA) de la competencia para “negociar el porcentaje de participación autonómica en la distribución territorial de los fondos europeos”. Impugnada la disposición recogida por el Estatuto de Cataluña (en la que se inspira directamente la previsión estatutaria andaluza) ante el Tribunal Constitucional, éste salvará su constitucionalidad sobre la base de considerar que estamos ante un “instrumento para propiciar la integración de las posiciones del Estado y de la Comunidad Autónoma correspondiente” (STC

31/2010, FJ 131). Desde tal aproximación preliminar, el ejercicio de las funciones atribuidas a la Comisión Mixta no es inconstitucional, puesto que éstas “se limitan a fijar un marco bilateral de negociación y de formalización de acuerdos que complementa, sin cuestionarlo, el procedimiento general de toma de decisiones en el seno del órgano multilateral de colaboración y coordinación” (STC 31/2010, FJ 135). Consciente de esta limitación sustancial, la apuesta por reforzar el principio de bilateralidad en el ámbito de la financiación autonómica resulta matizado en el caso de Andalucía, puesto que con carácter general se aclara que la Comisión ejerce sus funciones “sin perjuicio de los acuerdos suscritos por la Junta de Andalucía en esta materia en instituciones y organismos de carácter multilateral”.

Así pues, aun con el carácter no determinante que tales previsiones estatutarias presentan, lo cierto es que estamos ante una manifestación relevante del necesario reforzamiento de la dinámica negociadora y de cooperación que ha de inspirar el proceso que conduce a la determinación de las cantidades concretas que corresponden a las CCAA en la distribución territorial de los fondos europeos.

²⁶ Sobre la controversia generada en el caso referido en el texto, vid. Medina (2002: 41-45)

*La participación autonómica
en los Programas Operativos regionales*

La forma concreta que adoptan las intervenciones de los Fondos en los Estados miembros a lo largo del período de programación 2007-2013 son los programas operativos. Éstos, como la norma europea establece, están “encuadrados en el Marco Estratégico Nacional de Referencia”. Cada uno de los tres fondos –FEDER, FSE y Fondo de Cohesión- requiere la aprobación de su propio Programa Operativo. A su vez, en el caso de los dos primeros se incorporan programas regionales (de aplicación territorial limitada), mientras que con relación al tercero, los programas son plurirregionales, los cuales como su propia denominación indica, se aplican en una escala territorial global.

Como cabe intuir, va a ser en relación con los programas operativos regionales donde la capacidad autonómica afirme un mayor radio de acción, tanto por lo que se refiere a su elaboración como en el marco de su gestión y seguimiento. A tal efecto, conviene recordar la premisa que el actual MENR trae a colación en su texto, indicando que para la elaboración de los programas operativos del presente periodo de programación, se llevaron a cabo reuniones y contactos tanto a nivel general (para discutir y establecer cuestiones metodológicas) como con cada comunidad autónoma individualmen-

te considerada, a fin de garantizar el carácter complementario de las actuaciones de los organismos de ámbito nacional y los de ámbito regional que lleven a cabo actuaciones dentro de un mismo programa o dentro de un mismo ámbito territorial.

En dicho contexto general de referencia, la elaboración del programa operativo a nivel autonómico se presenta como una labor que exige, como premisa inexcusable, la efectiva coordinación entre las diversas administraciones concernidas por la definición de las estrategias de cohesión: desde la Unión Europea, pasando por el poder central, autonómico y también a escala local. Asimismo, la aplicación del partenariado extiende sus efectos al ámbito socio-económico, estableciéndose canales de diálogo con los interlocutores procedentes del mismo. La finalidad de este enfoque integrado no es otra que, según se afirma expresamente en el actual Programa Operativo de la Comunidad Autónoma de Andalucía, “definir de forma coordinada la estrategia de desarrollo regional que conduzca al cumplimiento de las prioridades de la política regional europea y los objetivos de Lisboa y Gotemburgo”.

Dentro de estas coordenadas, el proceso de gestación de los nuevos programas operativos para el período de programación comprendido entre 2007-2013 se inició con motivo de la ac-

tualización de los trabajos de evaluación intermedia de los programas operativos integrados regionales 2000-2006, llevándose a cabo una primera aproximación a las prioridades estratégicas a tomar en consideración en el siguiente período. A tal efecto, el caso de Andalucía nos muestra la concurrencia de un impulso político-administrativo particularmente intenso en el desarrollo de dicha tarea. Así se deduce del hecho de que ya en 2005 la Comisión de Política Económica de la Junta de Andalucía instara a las diversas consejerías a: (1) elaborar y presentar la documentación correspondiente al diseño de la estrategia general de planificación en los propios ámbitos de actuación para el próximo período y (2) definir las medidas que deberían constituir los programas operativos para la programación de los fondos estructurales. De forma paralela, aplicando el principio de asociación con los agentes económicos y sociales, se procedió a la elaboración del VI Acuerdo de Concertación Social para Andalucía.

Tomando como referente tales aportaciones, se acometió la elaboración del documento relativo a la Nueva Estrategia de Competitividad en Andalucía para el período 2007-2013, en el que quedan definidos los principios de desarrollo a aplicar en el escenario autonómico. Dicho documento presenta una importancia capital, puesto que opera como el referente fundamental que, a su vez, sirve de base para elaborar el

marco estratégico autonómico de referencia. En relación a este último, reseñar que supone la principal contribución de la Junta de Andalucía al MENR, dedicando su contenido a la definición de la estrategia de desarrollo general y sectorial en materia de cohesión para la Comunidad Autónoma mediante el conjunto de planificaciones relativas a los Fondos europeos que la misma recibe. Todo este caudal de reflexiones estratégicas previas viene a concretarse en los contenidos de los programas operativos regionales. Ni que decir tiene que la planificación establecida a escala regional se lleva a cabo guardando la necesaria coherencia con el Plan Nacional de Reformas y, asimismo, se formulan en armonía con el contexto específico de la estrategia nacional de cohesión recogida por el MENR.

Por lo que se refiere al proceso de elaboración de los programas operativos regionales debe reseñarse que éste se lleva a cabo aplicando el principio de cooperación entre las administraciones central y autonómica. Las principales manifestaciones que el mismo presenta en el caso de Andalucía nos sitúan en un contexto de diálogo interinstitucional en el que operan mecanismos de coordinación que han permitido tener en cuenta la realidad de cada ámbito concernido por la aplicación de los fondos europeos y, asimismo, genera sinergias y complementariedades a la hora de definir las líneas de acción a desarrollar.

Un panorama muy diverso vamos a encontrar en el ámbito de las tareas de gestión, certificación y auditoría con respecto a los programas operativos regionales. En este sentido, y marcando una diferencia sustancial con la situación existente en otros Estados de nuestro entorno (como Alemania o Italia) que atribuyen dichas funciones a los entes regionales, la tendencia dominante en nuestro ordenamiento apunta claramente hacia la centralización, reservando las mismas al poder central. Así queda claramente de manifiesto si tenemos presente que la autoridad de gestión, certificación y auditoría relativas a los programas operativos FEDER de las CCAA recae sobre la Dirección General de fondos Europeos del Ministerio de Economía y Hacienda. Con la finalidad de incrementar la eficacia y agilidad de la gestión, las administraciones autonómicas actúan como autoridad intermedia en dicho ámbito, aunque no en el de la certificación. Esto se traduce en que las mismas ni son responsables ni gozan de la capacidad de decisión que corresponde a la autoridad de gestión. Y por lo que a la certificación se refiere, la centralización trae consigo un considerable incremento de la complejidad en el proceso de pago (puesto que ésta se configura como requisito imprescindible que ha de verificarse con carácter previo a los pagos intermedios).

Por lo que se refiere a los programas operativos FSE regionales, la situación es ligeramente

diversa, puesto que junto con la atribución a las CCAA de la condición de autoridad intermedia de gestión, se observa un cierto reparto de funciones entre las esfera central y autonómica que puede llevar a considerar que se ha establecido una suerte de gestión compartida o cogestión. Mayor claridad presenta la cuestión relativa a la autoridad de auditoría, atribuyéndose dicha competencia a las CCAA. En el ámbito de la certificación, la autoridad sigue incardinada en el nivel central.

Expuestas sumariamente las características que rigen los sistemas de gestión, certificación y auditoría hemos de llamar la atención sobre una cuestión determinante y que en ningún momento ha salido a colación: la determinación de la autoridad competente para el desarrollo de las referidas tareas no tiene en ningún caso presente si las materias sobre las que las mismas recaen son de titularidad autonómica. Porque si tales materias se incardinan en la esfera del poder regional (como es evidente en el caso de las actuaciones que desarrolla el FSE), carece de toda justificación que las aludidas funciones sean asumidas por el Estado central. Operando de tal manera, se lesiona injustificadamente la capacidad que corresponde a la esfera autonómica.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional apunta claramente en tal dirección, sentando

como regla general que “la gestión de los fondos europeos: debe llevarse a cabo por quien ostente la competencia en la materia de que se trate” (STC 79/1992, FJ 2). Ahora bien, la efectiva aplicación de esta premisa exige que los fondos sean susceptibles de territorialización (y así deben aparecer consignados en los Presupuestos Generales del Estado). En caso contrario de que tal requisito no concurra, la gestión centralizada (que se perfila, pues, como excepción), resulta justificada. Tal modalidad solo se admite “cuando resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las ayudas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar iguales posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados al sector” (STC 79/92, FJ 4). Esta doctrina jurisprudencial que en principio resulta razonable, sin embargo, en la práctica ha perjudicado claramente a las CCAA. Causa determinante de tal situación empírica vuelve a ser la comprensión excesivamente amplia que el Tribunal lleva a cabo de los títulos transversales de titularidad estatal que se recogen en el artículo 149.1.1 (condiciones básicas que garantizan la igualdad de los españoles) y 13 (bases de la planificación de la actividad económica).

Una clara apuesta por superar esta situación se contiene en buena parte de los Estatutos re-

formados, los cuales incluyen preceptos específicamente dedicados a afirmar la competencia autonómica para la “gestión, planificación y ejecución de los fondos europeos”²⁷ aplicables a sus respectivos territorios (artículos 190 EAC, 185.1 EAA, 115 EIB y 79.3 EAAr). A este respecto, debe entenderse que, aun cuando no se incluyan referencias expresas al respecto (como es el caso de la norma andaluza), las facultades autonómicas de gestión de fondos europeos queda circunscrita a los ámbitos materiales propios. En tal sentido, la pauta a seguir es la establecida por el Estatuto de las Islas Baleares, cuando exceptúa de la gestión autonómica los fondos “cuya competencia corresponda al Estado” (artículo 115).

27 En el caso del Estatuto Valenciano, el artículo 51.1.10 limita la competencia autonómica a la ejecución de la legislación del Estado relativa a “los fondos europeo y estatal de garantía agraria”.

CAPÍTULO III

Jorge Tuñón

¿CUÁLES HAN SIDO HASTA AHORA LAS VÍAS Y ESTRATEGIAS DE LA ACTUACIÓN AUTONÓMICA EN EL CONTEXTO INSTITUCIONAL MULTINIVEL DE LA POLÍTICA EUROPEA?

1

¿Qué mecanismos utilizan las CCAA para participar directamente en el proceso de adopción de decisiones de la UE?

La voz autonómica en el Consejo de Ministros de la UE

La participación de las Comunidades Autónomas (CCAA) españolas en el Consejo de Ministros de la UE no es un derecho adquirido por las mismas, sino una posibilidad que se puede o no conceder por parte de la autoridad central, algo que con limitaciones, ha sido solo alcanzado, tras muchos años de negociación, en diciembre de 2004, tras la renovación de los acuerdos de la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE, en la actuali-

dad Conferencia de Asuntos Relacionados con la Unión Europea, CARUE). De esta manera, la mencionada participación goza de una base jurídica doble. De una parte, a escala europea, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el artículo 16.2 del Tratado de la Unión Europea (antiguo 146 del Tratado de Maastricht); mientras que a escala interna esa participación está regulada por los últimos acuerdos de la CARCE de 9 de diciembre de 2004, desarrollados a partir de febrero de 2005. Dichos acuerdos consagran un modelo basado en la rotación de las CCAA que representan a España, tanto en los grupos de trabajo del Consejo, así como en el seno de las mismas formaciones del Consejo, como en el compromiso y la coordinación entre las mismas para adoptar y defender con lealtad la postura española en esa institución europea.

Como fórmula de adaptación a la nueva realidad de la legislación europea, ya se había dirimido la participación de las CCAA en los asuntos europeos a partir del Acuerdo de la CARCE de 30 de noviembre de 1994. En principio, el desarrollo del mismo debía permitir a las CCAA participar directamente del mismo. Estos acuerdos adoptaban un modelo de participación basado fundamentalmente en las conferencias sectoriales, como órganos de encuentro y cooperación entre el Estado y las CCAA, para los diversos ámbitos en los que comparten competencias e intereses, junto a una conferencia específica para asuntos europeos, para impulsar y coordinar esas relaciones.

Sin embargo, el sistema derivado de los Acuerdos de 1994 no pudo conseguir la participación efectiva de las CCAA en los asuntos europeos. El modelo no se demostró eficiente en tanto en cuanto fallaron sus dos pilares: las conferencias sectoriales, y la concertación entre las CCAA. Y es que de una parte, las conferencias sectoriales no sirvieron para desarrollar el procedimiento marco de participación en los distintos campos de la actividad pública, y demostraron un funcionamiento heterogéneo e irregular, presentando grandes diferencias entre sí. De otra, con respecto a la indispensable, para la participación multilateral, concertación autonómica, no existieron prácticamente entre las CCAA mecanismos de cooperación horizontal con el mínimo

grado de formalización necesario para que llegasen a posiciones comunes que pudiesen ser negociadas con el Estado.

Sin embargo, la nueva coyuntura política a escala nacional abrió en 2004 las puertas a una renegociación total del modelo que se vio plasmada en los nuevos acuerdos de la CARCE de 9 de diciembre de aquel año. Unos acuerdos más ambiciosos al menos en cuanto a su extensión material, ya que regulan la temática desde una triple perspectiva: la participación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión, la participación de las CCAA en los grupos de trabajo del Consejo de la UE, y la misma participación autonómica en la Representación Permanente de España ante la UE (REPER).

Con respecto a la decisiva participación de las CCAA en las formaciones del Consejo, el acuerdo prevé una representación autonómica directa en determinadas formaciones ministeriales del Consejo. Ello supone la incorporación de un representante autonómico, con rango de miembro de un Consejo de Gobierno autonómico, a la delegación española en las reuniones de determinadas formaciones del Consejo de Ministros de la UE en los asuntos que afecten a competencias de las CCAA. El punto de partida básico se fundamenta en la colaboración, mutua confianza y lealtad entre las instancias autonómicas y estatales. Y hablamos de lealtad en un

doble sentido: la del Estado, que se compromete a que la pertenencia de España a la UE no se convierta en una excusa para recobrar indirectamente las competencias que en derecho inter-no pertenecen a las CCAA; y la de las CCAA,

asumiendo que quien acuda al Consejo lo hará dentro de la delegación española, en nombre de todas las CCAA, motivo por el que no podrá acudir a defender intereses particulares fuera de la postura previamente negociada y pactada.

Tabla 3.1 Categorías para la participación de las CCAA en las formaciones del Consejo de Ministros de la UE según los Acuerdos de la CARCE de 2004.

Formación del Consejo	Temas	Conferencia sectorial
Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores (EPSSCO)	Empleo y Política Social (EPS)	Conferencia Sectorial para Asuntos Laborales
	Asuntos Sociales (SOC)	Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales
	Sanidad (temas SAN)	Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud
	Consumo (temas CONSOM)	Conferencia Sectorial de Consumo
Agricultura y Pesca (Agripesc)	Agricultura (temas CEA) Agricultura (temas CRP)	Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural
	Pesca (temas PECHE)	Conferencia Sectorial de Pesca Marítima
Medio Ambiente (ENV)	Medio Ambiente (temas ENV)	Conferencia Sectorial de Medio Ambiente
Educación, Juventud y Cultura (EJC)	Educación (temas EDUC)	Conferencia Sectorial de Educación
	Juventud (temas JEAN)	Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales
	Cultura (temas CULT)	Conferencia Sectorial de Cultura

Fuente: CARCE 2004

Este nuevo modelo, que comenzó a implementarse en 2005, se limita, sin embargo, solamente a cuatro formaciones del Consejo de Ministros, que coinciden con las previstas para los siguientes grupos de trabajo: Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; y Educación, Juventud y Cultura. Subsidiariamente, para el resto de formaciones queda vigente la fórmula derivada de los Acuerdos de 1994.

De designar al representante autonómico que participe en la delegación española se encargan las conferencias sectoriales, lo que implica una primera dificultad puesto que dichas conferencias no siempre se corresponden con las cuatro formaciones del Consejo abiertas. En todo caso, la persona designada se incorporará a la delegación española en las reuniones de las formaciones del Consejo de Ministros y será miembro de pleno derecho de la misma a todos los efectos, siendo su mandato semestral, para compatibilizar una cierta estabilidad con la pertinente rotación por Comunidad Autónoma (CA).

Aunque lo determinante de los Acuerdos de 2004 se refiera a la participación en las formaciones del Consejo, tampoco debemos olvidar las referencias a los grupos de trabajo del Consejo, y a la nueva formación de la Representación Permanente (REPER). En relación a lo primero, y en referencia tanto a los grupos de trabajo

como al mismo Comité de Representantes Permanentes (COREPER), se prevé con carácter general la incorporación de los consejeros autonómicos a la delegación española dentro de los grupos de trabajo, mientras que en los casos en los que se aplique la representación autonómica directa en las propias reuniones de las formaciones ministeriales del Consejo de Ministros, se establecen criterios para permitir la incorporación al grupo de trabajo de un técnico designado por quien vaya a ejercer la representación autonómica directa. En relación a lo segundo, la nueva regulación de la Consejería para Asuntos Económicos en la Representación Permanente de España ante la UE, desarrolla el modelo iniciado en 1996, con la principal novedad de que son ahora las CCAA las que tienen la llave para designar a los consejeros para que formen parte de la REPER, evitándose, así como ocurría antes, que las CCAA considerasen al consejero autonómico como una figura propia del Estado central. Igualmente, los puestos técnicos integrantes de la Consejería para Asuntos Económicos son desempeñados por funcionarios propuestos por las CCAA.

Como no podía ser de otra manera, el modelo descrito ha sido valorado de forma muy diferente desde distintas perspectivas. Las tesis más autonomistas, las menos contentas con el mismo, le achacan que solo permite una participación autonómica mancomunada y de baja

intensidad, que exige, como sucedía antes, una previa y amplia concertación autonómica. Por ello, su efectividad en relación a la frecuencia de las apariciones de cada una de las CCAA en las formaciones del Consejo será escasa y de carácter simbólico. Y es que repartir apenas cuatro formaciones, por mucho que en la práctica compongan hasta diez temas y otras tantas conferencias sectoriales, de manera rotatoria entre 17 CCAA, no implica la visibilidad y la presencia con la que algunas desearían contar. Por ello, como ha venido sosteniendo la doctrina, quizá la pieza que vaya a tener mayor fuerza potencial para las regiones españolas sea la de su presencia en la Consejería de la REPER, puesto que la nueva vía de la participación directa no servirá en ningún caso para sustituir al mecanismo de la participación autonómica en la conformación interna de la postura nacional, que seguirá canalizando el grueso de la participación autonómica en asuntos europeos.

A pesar de esas valoraciones más negativas que hablan de una participación simbólica, limitada e indirecta, no debemos tampoco olvidar que los Acuerdos de 2004 suponen al menos un claro avance respecto al modelo anterior. Más allá de que sea cierto que se limitan a tres aspectos muy puntuales de la participación regional, también lo es que demuestran la existencia de una voluntad política de configurar un modelo de participación autonómica en los asuntos euro-

peos, de la que hasta ahora se había carecido. Además, la participación autonómica en el Consejo no es solo simbólica en defensa de una postura común que quizá no coincida plenamente con la propia, sino que implica la integración de las CCAA en el proceso decisorio, produciéndose un cambio de la dinámica participativa, derivada de las limitaciones y de la brevedad de tiempos del propio sistema de negociaciones de los Consejos de Ministros, lo que fomentará el interés de las autonomías por involucrarse en el proceso. Además, la concertación autonómica flexibiliza las condiciones para la consecución de una posición común por parte del conjunto de las CCAA. Aún con sus limitaciones, resulta innegable que los Acuerdos de 2004, que además suponen solo un punto de partida puesto que antes de su aplicación ya se previó su revisión y posible ampliación, sí que dan respuesta a varias de las más intensas y tradicionales peticiones de las CCAA en materia de participación directa en el proceso decisorio europeo. De hecho, han supuesto “la apertura del cerrojo que desde hace años existía a la representación directa de las comunidades en el Consejo”, la apertura también “del cerrojo de la participación en los grupos de trabajo del Consejo de manera amplia”, así como una mayor participación autonómica en la configuración de la REPER (Martín y Pérez de Nanclares, 2005: 800).

En resumen, el actual sistema español de repre-

sentación arbitra un modelo que permite una limitada participación directa de las comunidades españolas en el máximo órgano de representación comunitaria. Es la consecuencia directa de un modelo rotatorio que debe repartir unas opciones de representación que además se circunscriben solamente a cuatro formaciones y diez grupos de trabajo del Consejo, entre un total de 17 CCAA. En tanto en cuanto los turnos además son semestrales, la frecuencia de la participación de cada autonomía en las formaciones del Consejo no suele exceder de una o dos presencias anuales. Además, y con motivo de la necesidad de un reparto equitativo, prácticamente un año de cada dos, cada comunidad autónoma se queda sin poder participar en ninguna formación. Por ello, las apariciones en el Consejo de Ministros de la UE, de cada una de las CCAA, son por lo general, bastante poco frecuentes. Algo que no resulta decisivo, puesto que ni cuando una CA aparece por el Consejo de Ministros de la UE lo hace para defender sus intereses particulares, ni cuando lo hace otra, deja de defender los intereses generales españoles, entre los que están incluidos los de esa primera CA.

De otra parte, España celebró entre enero y junio de 2010 la presidencia del Consejo de la Unión Europea. Se trató entonces de un momento sin igual para comprobar también el interés y la participación de las CCAA españolas

para poner sobre la mesa de la Presidencia española sus propios intereses, o intentar modificar la agenda del periodo presidencial en función de los mismos, preferentemente a través de su involucración en la celebración de los diferentes eventos que conformaron este significativo periodo de visibilidad estatal pero también autonómica en la esfera del Consejo de Ministros. Junto a otras reuniones paralelas de carácter no político, muchos encuentros que reunieron tanto a expertos como a funcionarios, fueron celebrados durante la Presidencia española en el territorio de diferentes CCAA. Algunas de ellas se revelaron como más activas que otras a la hora de la organización de los eventos de la presidencia, reflejando, por tanto, la trascendencia que tiene la UE para algunas de ellas.

Tabla 3.2. Participación de las CCAA en el Consejo de Ministros de la UE entre 2005 y 2009 según lo previsto por el sistema de rotación*.

Consejo	2005	2006	2007	2008	2009
Empleo y Política Social; Salud; Consumidores	País Vasco (2) (Salud y Consumo) Madrid (1) (Empleo y P. Social) Asturias (1) (Salud)	Cataluña (4) (Empleo y P. Social; Consumo) Cantabria (2) (Salud) Galicia (4) (Empleo y P. Social; Consumo) La Rioja (2) (Salud)	Andalucía (3) (Empleo y P. Social; Consumo) País Vasco (1) (Empleo y P. Social) Murcia (2) C.Valenciana (1) (Salud) Asturias (2) (Consumo)	C.Valenciana (2) Asturias (2) (Empleo y P. Social) Aragón (2) C.-La Mancha (2) (Salud) Cantabria (2), La Rioja (2) (Consumo)	Castilla y León (2) Cantabria (1) (Empleo y P. Social) Canarias (2) Navarra (1) (Salud) Murcia (2), C.Valenciana (1) (Consumo)
Agricultura y Pesca	Cataluña (2) Aragón (1) Andalucía (1) Castilla y León (4) Galicia (1)	Andalucía (6) Aragón (5) País Vasco (1)	Asturias (6) Baleares (5)	Canarias (6) Cantabria (6)	Castilla-La Mancha (5) Castilla y León (5)
Medio Ambiente	Asturias (1) Cataluña (1) Madrid (1) Extremadura (1)	Canarias (1) Murcia (1) Aragón (1) Castilla-La Mancha (1)	Navarra (1) Baleares (1) Galicia (1) País Vasco (1)	La Rioja (1) C.Valenciana (1) Andalucía (1) Cantabria (1)	Castilla y León (5) País Vasco (3)
Educación, Juventud y Cultura	Andalucía (2) (Educación y Cultura) Cataluña (1) (Educación) Madrid (2) (Cultura y Educación)	Madrid (2) (Educación) Cataluña (4) (Cultura; Juventud) C.Valenciana (2) (Educación; Cultura) Galicia (1) (Juventud)	Galicia (4), C. y León (2) (Educación y Cultura) Andalucía (2), País Vasco (1) (Juventud)	País Vasco (4), Canarias (2) (Educación; Cultura) C.Valenciana (2) Asturias (1) (Juventud)	Castilla-La Mancha (5), Murcia (1) (Educación; Cultura) Castilla y León (5) Cantabria (1) (Juventud)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del MAP, 2006a, 2007, 2008, 2009 y 2010.

*Los datos del año 2010 no estaban disponibles a la redacción del este capítulo. Entre paréntesis figura el número de formaciones en las que participó cada una de las CCAA.

Tal y como puede extraerse del Gráfico 3.3 (fruto de la codificación de los más de siete centenares de eventos que fueron organizados en el marco de la Presidencia Española), la Comunidad de Madrid se erigió en la CA en la que se desarrollaron la mayor parte de los eventos (los mismos corresponden a reuniones de carácter político con la participación de ministros y jefes de estado de los países miembros, pero también a reuniones políticas de tipo informal, encuentros de expertos nacionales o a escala administrativa, al igual que todo tipo de conferencias, seminarios, grupos de trabajo o actividades culturales). No se trata este de un ha-

llazgo excesivamente sorprendente puesto que la Comunidad de Madrid no está solo ubicada estratégicamente en el centro del país y está entre las más pobladas junto a Cataluña y por detrás de Andalucía, sino que además es dónde se ubican las institucionales nacionales derivadas de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. De hecho, esta observación queda refrendada por análisis similares realizados en el marco de otros países europeos (Dandoy, Tuñón y Joly 2012), que subrayan la sobre-representación de las capitales nacionales por cuanto a la celebración de eventos en el marco de la celebración de las Presidencias rotatorias, se refiere.

Gráfico 3.3: Número de eventos organizados durante la Presidencia Española del Consejo de la UE por Comunidad Autónoma 2010

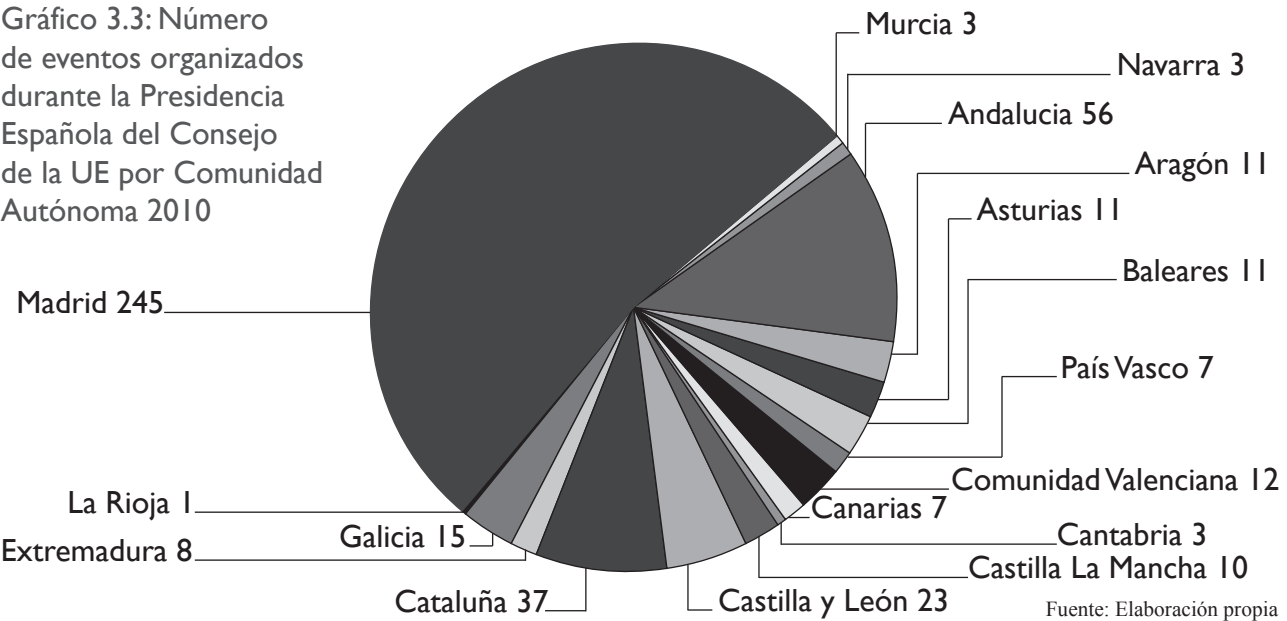
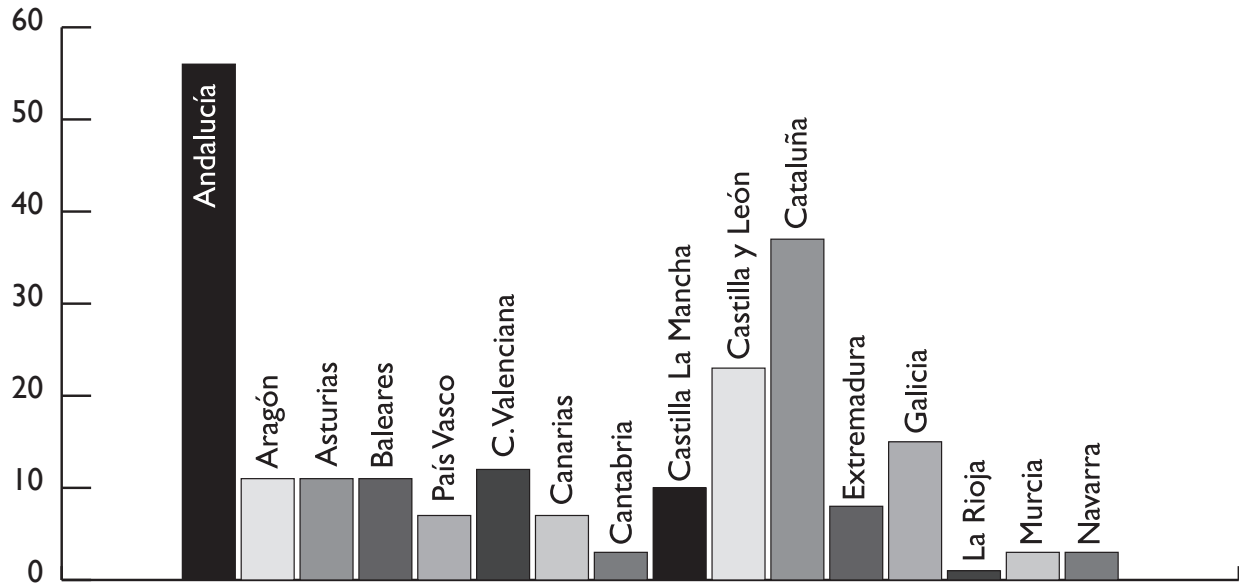


Gráfico 3.4: Número de eventos organizados durante la Presidencia Española del Consejo de la UE (2010) por Comunidad Autónoma exceptuando el caso de la Comunidad de Madrid.



Fuente: Elaboración propia

Consiguientemente, cabe la posibilidad de excluir a Madrid (como consecuencia de su capitalidad) del análisis, tal y como se explicita en el siguiente gráfico 3.4, que revela elevadas diferencias en cuanto al interés y a la participación regional entre las diferentes CCAA. De hecho, algunas de ellas se han demostrado mucho más activas que otras en cuanto a la organización de

eventos. Muy por encima del resto encontramos el ejemplo de Andalucía, que ha organizado más de una cuarta parte de todos los eventos celebrados fuera de Madrid, concretamente 56 de ellos, lo que supone el 25,7%. Los índices andaluces solo han podido ser seguidos (aunque bastante de lejos) por los exhibidos por Cataluña (17%) y Castilla y León (10,6%).

*¿Cómo se relacionan (formal e informalmente)
las CCAA y la Comisión Europea?*

Al contrario de lo que sucedía con el Consejo de Ministros, la posible participación de las regiones europeas en el seno de la Comisión Europea no viene recogida en los textos constitutivos de derecho primario europeo. De hecho, la naturaleza de esta institución europea resulta poco compatible con esa posibilidad. No debemos olvidar que la Comisión Europea es una institución independiente de los Estados miembros, cuyas funciones le confieren una particular posición supranacional, que debe alejarse de las injerencias intergubernamentales de cualquier Gobierno, ya sea a escala estatal o sub-estatal. Además, en el marco del actual proceso decisorio europeo, no es precisamente una cuestión sin importancia estar o no estar en o junto a la Comisión Europea para poder influir en el proceso de toma de decisiones europeo. Y es que la Comisión Europea ya no es solo una institución europea cuya acción se limite al ámbito de las funciones ejecutivas consistentes en la adopción de las medidas oportunas dirigidas a la implantación de las políticas y de la legislación comunitaria, sino que actualmente resulta decisiva su participación en los albores del proceso legislativo. Por ello, las entidades subestatales deben intentar influir a la Comisión Europea al inicio del proceso legislativo, puesto que después les resultará mucho más complicado tener incidencia en el mismo.

Por ello, las ofertas de participación en la fase ascendente de la legislación comunitaria que los comités de la Comisión Europea ofrecen a los representantes regionales no son ni mucho menos escasas. Concretamente, para la decisiva tarea del inicio del proceso legislativo comunitario (fase ascendente), la Comisión Europea ha dispuesto el sistema de la comitología, es decir, de la creación de comités ad hoc para el desarrollo, la legislación y la aplicación de las regulaciones oportunas en los más diversos sectores, consintiendo la participación en defensa de sus intereses de representantes externos a la Comisión Europea. Los comités pueden tener diversos mandatos (consultivos, de gestión-ejecución, o de reglamentación), pero también muy diferentes posibilidades de asesorar o condicionar a la institución de la UE. Los comités son siempre presididos por representantes de la Comisión Europea, pero, a su vez, están compuestos por delegados de los Estados miembros, que pueden ser funcionarios de las autoridades centrales u otra clase de expertos, incluidos también los regionales. La UE es completamente ciega al origen de los representantes elegidos por cada país, puesto que la designación es una cuestión exclusivamente interna de los Estados miembros. Así, mientras que países federales como Alemania o Bélgica envían frecuentemente funcionarios regionales en las materias de competencia sub-estatal; España solo permite que la participación de funcionarios de las CCAA se

produzca en los comités de gestión o ejecutivos en las materias de energía, medio ambiente, desarrollo rural, sanidad o redes transeuropeas, entre otros; pero no en aquellos que asesoran a la Comisión Europea y pueden influir en sus iniciativas legislativas.

Tanto las CCAA como el resto de regiones europeas conocen de las necesidades de la Comisión Europea para desarrollar el mencionado sistema de la comitología, y procuran estar preparadas para participar en el mismo. De hecho, se ha creado alrededor de la Comisión Europea “toda una abigarrada amalgama de comités y grupos de trabajo, cuya composición sí obedece al esquema intergubernamental de representantes de los Estados miembros” (Martín y Pérez de Nanclares, 2005: 780). Particularmente, la participación en los comités de la Comisión Europea y la interacción con la institución europea conllevan el desarrollo de una serie de tareas por parte de los funcionarios o asesores de las entidades subestatales, quienes de una manera más o menos evidente en función de las condiciones y de la formalidad de los encuentros, representan y defienden los intereses de la región o de la comunidad a la que representan. Además, se anticipan a la redacción de los proyectos legislativos y siguen los trabajos de elaboración de los mismos. También comparten, intercambian y transfieren información útil con la Comisión Europea sobre aquellos aspectos

que la institución comunitaria precisa conocer, y analizan los borradores de los proyectos de regulación y de los programas comunitarios en tramitación. Por ello, la hipotética participación de representantes regionales dentro de la delegación española en el seno de los comités de la Comisión Europea ha sido una tradicional reivindicación autonómica y objeto de negociación de las CCAA con el Estado.

De esta manera, en 1997 por medio de la Ley 2/1997 de 13 de marzo se alcanzó un primer acuerdo que posibilitó la apertura de 55 de los aproximadamente trescientos comités de la Comisión Europea a la participación formal y también rotatoria en función de los intereses particulares demostrados por las CCAA, para un primer periodo entre 1998 y 2002. Aquel acuerdo fue muy duramente criticado tanto por los expertos o académicos que lo acusó de discrecional, como desde algunas CCAA quejas de la escasa relevancia de los comités abiertos a la participación autonómica.

El modelo mejoró notablemente con el nuevo reparto efectuado en 2002 de cara al segundo periodo (2003-2006), por el que con motivo de la experiencia adquirida durante el primer periodo, se dotó de mayor transparencia y sobre todo se añadieron cuatro decenas de nuevos comités, entre los que ya se podían encontrar algunos de notable relevancia política para las

CCAA. A pesar de ello, desde las CCAA más interesadas por el desarrollo de su acción exterior todavía se discute si la participación en los comités de la Comisión Europea debe fundamentarse en el hecho de que versen sobre materias propias o en su mero interés; o si todavía existen algunos comités acerca de evidentes competencias autonómicas vedados por el Estado. En todo caso, el modelo supuso un evidente avance, que más allá de disquisiciones puntuales, fomentaba la viabilidad de la cooperación horizontal de las CCAA, obligadas a intercambiar información y construir la posición que sería defendida por el representante autonómico de turno, al estilo de lo que sucede en el seno del Consejo de Ministros. Prueba de ello es que el sistema se ha mantenido prácticamente inalterado para el actual tercer periodo (2007-2011), quedando fijado el número de comités susceptibles de participación autonómica en 95, si bien la reorganización de los mismos ha hecho crecer levemente ese número hasta los 91.

A nuestro juicio, la exhaustiva institucionalización de la participación de las CCAA en la comitología supone un indudable avance que beneficia la cristalización de los principios de descentralización y subsidiariedad. A modo de ejemplo, parece más lógico que un experto andaluz defienda los intereses españoles en un Comité sobre la pesca de bajura, o que uno canario acuda a aquel sobre agricultura referido

Tabla 3.5. Participación por CCAA en los comités de la Comisión Europea ofertados durante el último periodo (2003-2006)*.

CCAA	Nº de comités
Andalucía	13
Aragón	4
Asturias	5
Baleares	4
Canarias	6
Cantabria	4
Castilla La Mancha	4
Castilla y León	8
Cataluña	18
Extremadura	7
Galicia	16
La Rioja	7
Madrid	10
Murcia	6
Navarra	0
País Vasco	14
C.Valenciana	10

Elaboración propia a partir de los datos del MAP 2006b, anexo V.
El correspondiente a 2003-2006 es el último periodo finalizado a la fecha de redacción de este capítulo.

a la producción del plátano, a que lo haga un técnico estatal llegado de Madrid, probablemente con una alejada sensibilidad y percepción de las mencionadas problemáticas. Sin embargo, la imposibilidad de las CCAA de estar presentes en todos los comités que desearían, bien por no haber sido ofertados, bien por la concurrencia de interés con otras CCAA, o bien como ha comenzado a suceder, por el alto coste derivado de este tipo de participación en época de crisis económica, fomenta el interés por la utilización de cauces informales. Efectivamente, muchas veces resulta más provechoso el encuentro de un comisario o un director general de la Comisión Europea con un técnico, un consejero o el mismísimo presidente regional, que la costosa inversión de recursos destinada a la formalizada participación en los Comités.

Así se explica la disparidad de participaciones en los Comités de la Comisión Europea, ya que mientras que algunas CCAA sobrepasan la decena e incluso se acercan a la veintena de ellos por periodo de programación, otras participan en un número mucho más limitado o incluso, como podemos observar en la tabla 3.5, no participan en ninguno de ellos. Y es que mientras que la frecuencia de interacción por medio de la vía de la comitología está claramente establecida y es notoria y pública, las aproximaciones informales están mucho más alejadas de ningún tipo de fiscalización. Los agentes consultados,

algunos de los cuales han participado en las interacciones de algunas CCAA con la Comisión Europea, nos han aportado la percepción de que sobre todo la versión más informal de este mecanismo, más allá del interés particular que exhiba cada Comunidad Autónoma, no se trata de un resorte de segundo orden, sino que lo consideran muy efectivo debido a su lejanía de la primera línea del debate político y por su mínima exposición a las injerencias de los medios de comunicación.

En todo caso, sean extensas o reducidas las posibilidades formales de participación de las CCAA en el fenómeno de la comitología, lo cierto es que una vez regulado el modelo por los Acuerdos de 2002, refrendados después por los Acuerdos de la CARCE de 2004, el sistema que rige es muy similar al del Consejo de Ministros. De una parte, las CCAA no pueden acudir a los comités que estimen oportuno, sino que deben hacerlo a alguno de los 95 (reducidos a 91 a partir de 2007) cuya participación ha sido ofertada por el Estado, de los en torno a trescientos existentes. Además, dentro de esas más de nueve decenas, se debe llegar a un acuerdo con el resto de las CCAA, ya que evidentemente en un mismo comité no pueden aparecer representantes de más de una comunidad autónoma española. Este modelo es de todas formas más flexible que en el Consejo de Ministros, ya que al haber muchos más comités

ofertados y al ser por tanto más específicos, cabe por un lado el mercadeo de comités por parte de las CCAA, que terminan por intercambiárselos para conseguir estar representadas en los que les suscitan un mayor interés; mientras que de otra resulta mucho más costoso acudir activamente a varios de ellos, con lo que solo las CCAA con más intereses en juego y más medios son capaces de mantener una elevada participación en varios de ellos. Además, como en el Consejo rige la obligación de recabar la voluntad española, realizando las reuniones previas de concertación necesarias, y una vez en el seno del Comité, no solo podrá también acudir el mismo Estado español, sino que acuda o no lo haga, la comunidad autónoma deberá en su caso defender la postura conjunta del total de las CCAA y no solamente la suya propia, respetando el principio de lealtad institucional, además de tener la obligación de informar con idéntica lealtad a posteriori al resto de CCAA de lo sucedido y de los acuerdos alcanzados en el marco del comité participado.

Por otro lado, el modelo se complementa con su parte más informal, que se desarrolla a través de los contactos directos entre los funcionarios de la Comisión Europea y los de las entidades sub-estatales. Y son dos vertientes que se retroalimentan, pues una no podría subsistir sin la otra, ya que cuando los funcionarios de las representaciones sub-estatales acuden a los

grupos de trabajo de la Comisión Europea, conocen a sus miembros y hacen contactos con sus servicios, por lo que a partir de entonces ya no necesitan llamar a sus puertas.

Las Oficinas autonómicas: una oportunidad de hacer ondear su bandera en Bruselas

La historia del establecimiento de oficinas de representación en Bruselas tiene una gran relación con la de la activación regional a escala europea, y no tanto porque el establecimiento de sedes regionales en la capital europea la agote, sino porque es uno de sus mejores indicadores. Concretamente, las primeras fórmulas de presencia regional en Bruselas fueron fruto de la necesidad de acceder a las fuentes de financiación de la UE de una parte, y de otra al deseo de acceder a las informaciones y a los debates sobre las políticas europeas, sobre todo en aquellas materias de competencia regional en las que la legislación europea pasaba a ser vinculante.

El establecimiento de las oficinas de representación de las CCAA en Bruselas no fue en absoluto una cuestión pacífica sino que, al contrario, generó bastantes complicaciones. Hasta la mitad de la década de los noventa, legalmente el monopolio de las relaciones con las instituciones europeas correspondía en exclusiva al

poder central. Por ello, suscitó enormes recelos la apertura de oficinas autonómicas en Bruselas, por medio de la fórmula de entidades sujetas a derecho privado y bajo el modelo de fundaciones, sociedades anónimas o patronatos. De hecho, apenas unos meses después de la entrada de España en la UE, Cataluña (noviembre de 1986), el País Vasco (diciembre de 1986), y Canarias (enero de 1997) fueron las CCAA pioneras en instalarse en la capital europea, a través de la fórmula de empresas públicas. La presencia de éstas y otras oficinas autonómicas en Bruselas causó suspicacias del Gobierno central, que cuestionó su legalidad en base al desafío que podía suponer para la unidad de la postura española en asuntos exteriores.

La controversia fue llevada hasta el Tribunal Constitucional, que en su famosa sentencia 165/1994 de 26 de mayo, más conocida como “la sentencia de la oficina País Vasco”, confirmó la constitucionalidad de estas oficinas de representación como órganos incardinados en la estructura de la administración autonómica, y la posibilidad de que éstas desarrollasen toda una serie de actividades, incluso fuera del territorio español, siempre y cuando no creasen obligaciones con respecto a entidades extranjeras, tanto para las Comunidades Autónomas, como para el propio Estado, además de no afectar a la política exterior española. Concretamente, el fundamento jurídico cuarto de esa sentencia expo-

nía que, “cuando España actúa en el ámbito de las Comunidades Europeas lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta de la tradicional de las relaciones internacionales. (...) Aun cuando sea el Estado quien participa directamente en la actividad de las Comunidades Europeas y no las CCAA, es indudable que éstas poseen un interés en el desarrollo de esta dimensión comunitaria. Por lo que no puede sorprender, de un lado, que varias CCAA hayan creado, dentro de su organización administrativa, departamentos encargados del seguimiento y evolución de la actividad de las instituciones comunitarias. Y de otro lado, al igual que ocurre en el caso de otros Estados miembros de las Comunidades Europeas, que los entes territoriales hayan procurado establecer en las sedes institucionales comunitarias, mediante formas organizativas de muy distinta índole, oficinas o agencias, encargadas de recabar directamente la información necesaria sobre la actividad de dichas instituciones que pueda afectar, mediamente, a la actividad propia de tales entes” (Tribunal Constitucional de España, 1994).

De esta manera, las CCAA encontraron un decisivo incentivo para: de una parte evolucionar el modelo inicial de las ya abiertas hacia una estructura mucho más institucional, en forma de delegaciones de los Gobiernos autonómicos; y de otra para que el resto de CCAA se animasen a establecer su delegación en la capital europea

hasta que las 17 dispusieron de su representación en Bruselas. A pesar de ello, se ha constatado que no existe homogeneidad en cuanto a sus formatos, pertenencia, status o actividades. En todo caso, sí que la mayoría de las oficinas de representación de las CCAA en Bruselas se han fundamentado legalmente en decretos autonómicos, que las han conformado, bien como delegaciones de los Gobiernos autonómicos, bien como oficinas de representación integradas dentro de la administración regional. En la mayor parte de las CCAA, estas oficinas de Bruselas dependen directamente de las consejerías de Presidencia de los gobiernos autonómicos, salvo aquellas que lo hacen de las consejerías de Economía, como en los casos excepcionales de Castilla-La Mancha, Aragón y Navarra.

Aun teniendo en cuenta tanto aquellos recelos iniciales, como la falta de confianza mutua entre el Gobierno central y las sucesivas oficinas regionales en Bruselas, que llevaron incluso a algún director de representación regional española a reconocer que al inicio de la presencia de las representaciones regionales en Bruselas, la Representación Permanente española no tenía por costumbre coger el teléfono a las delegaciones regionales, estas relaciones han evolucionado mucho con el paso del tiempo. Paulatinamente han derivado en una recíproca relación de colaboración y confianza entre el Estado y las CCAA, a la que han contribuido: la creación de

la actual CARUE, así como el citado reconocimiento del Tribunal Constitucional a las CCAA del derecho a abrir una oficina en Bruselas.

A pesar de la heterogeneidad organizativa de las oficinas de representación de las 17 CCAA en Bruselas, el paso del tiempo y el afianzamiento de sus relaciones con el Gobierno central y las fórmulas de representación del Estado ante la UE, esas oficinas, aun con sus diferencias derivadas sobre todo del tamaño, han pasado a desarrollar una serie de actividades similares, bajo la perspectiva general del *lobbying*. En ese sentido, las funciones esenciales comunes a todas las delegaciones de Bruselas de las CCAA son:

- Responder a las peticiones de sus respectivas administraciones regionales, siendo su tarea más importante la de recabar y trasladar información en un doble sentido, desde la UE a la región, y desde la región a la UE.
- Promover los intereses y las inquietudes regionales.
- Apoyar el desarrollo de las actividades regionales en Bruselas con especial atención a la participación en el Comité de las Regiones.
- Apoyar y asesorar a las instituciones comunitarias (especialmente a la Comisión Eu-

ropea a través de la comitología) acerca de cuestiones regionales.

- Expresar su propia identidad regional.

Aparte de esta enumeración de carácter generalista, la mayor parte del trabajo de las oficinas regionales en Bruselas reside en el seguimiento de la realidad comunitaria así como de los programas y proyectos de la Comisión Europea que tienen potencialmente un impacto regional en su Comunidad, el cuidado de los contactos tanto con la misma Comisión Europea como con la REPER, la preparación de las visitas a Bruselas de las autoridades regionales, así como la provisión de servicios de consultoría a los intereses privados regionales.

A pesar de ello, hasta 2002 la mayor carencia del conjunto de las oficinas regionales españolas en Bruselas fue la falta de una fórmula de cooperación y coordinación institucionalizada entre ellas. Para paliar esta carencia, aquel año se firmó un acuerdo de colaboración entre todas ellas que preveía la designación semestral y con carácter rotativo de una oficina coordinadora de todas las tareas de colaboración por temas. Denominada esta nueva estructura como Coordinación de Oficinas Regionales Españolas (CORE), actualmente se subdivide en las formaciones de: agricultura y pesca, cohesión, futuro de Europa, medio ambiente, investigación + de-

sarrollo, sociedad de la información, competitividad, educación y cultura, empresas, transportes, o relaciones exteriores. Además, seis veces al año se convocan reuniones de coordinación a las que asisten los 17 directores, en las que se tratan problemas que atañen a la organización interna de las oficinas, temas de interés común, y se programa un plan de actuación para los meses siguientes. Estas reuniones permiten además desarrollar acciones coordinadas entre las distintas oficinas, como la organización de encuentros comunes con funcionarios de la Comisión Europea, y por lo general son muy apreciadas y bien valoradas por los directores y técnicos de las delegaciones consultados, quienes subrayaron la mayor facilidad de llegar a acuerdos en el ámbito de la CORE independientemente del color político de cada una de las CCAA, al encontrarse alejados y distantes de la refriega política española, y no constituir la mencionada disputa una de las líneas de fractura *cleavage* dentro de su marco de actuación.

Aunque pueda existir una colaboración más o menos desarrollada entre las distintas oficinas de las CCAA, además de una cierta homogeneidad tanto en su estructuración como en las funciones que desarrollan en Bruselas, no podemos obviar que no todas las CCAA han apostado de idéntica manera por el desarrollo de sus oficinas de representación en Bruselas. Algo que generalmente cristaliza en el distinto tama-

ño de las mismas. Podemos sugerir que existen una serie de oficinas en Bruselas más o menos pioneras, que llegaron antes a Bruselas y que no han reparado en invertir esfuerzos y recursos en sus delegaciones en la capital comunitaria. Entre ellas debemos citar a las tres primeras que se establecieron en Bruselas. De una parte, Cataluña y el País Vasco, dos CCAA para las que el establecimiento de una “pseudoembajada” en Bruselas siempre ha implicado un alto valor simbólico. De otra, Canarias, una región cuya presencia en Bruselas se ha fundamentado en la necesidad de hacer llegar a Bruselas las singularidades y especificidades de una región situada muy lejos del corazón comunitario, precisamente en la ultraperiferia europea. Aparte de éstas, existen otras que han demostrado un interés y una utilización de recursos superior a la del resto de las oficinas de las CCAA, si bien llegaron a Bruselas en el marco de una segunda oleada. Nos referimos a las de Galicia y la Comunidad Valenciana, que han conjugando los intereses institucionales con una extensa representación de los intereses privados. Asimismo, podemos incluir la de la Comunidad de Madrid, que ha desarrollado una alabada estructura de trabajo, o la de la Junta de Andalucía, que ha tenido una reconocida actividad en Bruselas, sobre todo en relación al seguimiento de las políticas regionales de la UE y de sus proyectos, que tantos fondos europeos han reportado a Andalucía.

Todas estas oficinas se caracterizan por haber realizado una inversión superior a la del resto de las españolas, lo que les posibilita mantener un personal que va desde las doce a las treinta personas. Ello les permite, por lo general, estructurarse de manera sectorial en función de las distintas políticas de la UE, con lo que pueden especializar a sus funcionarios en una serie de materias concretas y ser más efectivos a la hora de realizar tareas de lobbying sobre las instituciones comunitarias al poseer un mayor conocimiento y contactos más específicos en sus respectivas áreas. Por su parte, el resto de oficinas cuentan con el hándicap de que sus limitaciones presupuestarias y de recursos les impiden plantear unos modelos tan desarrollados como los de las anteriores, en los que no siempre es posible una detallada división sectorial, sobre todo en los casos en los que su personal se reduce a dos o tres personas.

Las CCAA no consideran inútil el Comité de las Regiones: les aporta visibilidad y presencia

El Comité de las Regiones (CDR) constituye la forma más elevada de reconocimiento de la realidad del progresivo involucramiento de las estructuras de gobierno sub-estatales en el proceso decisorio europeo. El CDR tiene como objetivo primordial la defensa del principio de sub-

sidiariedad, motivo por el cual actualmente goza de dos funciones primordiales. De una parte, debe ser consultado por la Comisión Europea, el Consejo de Ministros, y por el Parlamento Europeo, en relación a aquellas políticas europeas que supongan responsabilidades regionales (cohesión económica y social, redes europeas, sanidad, educación, juventud y cultura); de otra, tiene la posibilidad de presentar informes a iniciativa propia. Asimismo, y tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en determinadas circunstancias el CDR dispondrá de legitimación activa para acceder al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En el momento de su creación, el CDR pareció ser un acicate sobre todo para aquellos presidentes regionales alemanes, belgas, italianos y españoles que apostaban por un fuerte Tercer Nivel en Europa que representase a las regiones y a las naciones sin Estado. Desde entonces se han completado cuatro mandatos (1994-1997), (1998-2001), (2002-2005) y (2006-2010), y nos encontramos inmersos en el quinto de ellos, que habiendo comenzado durante el mes de febrero de 2010, terminará en 2015.

Más allá del debate acerca de las fortalezas y debilidades del organismo, dentro del plano específico de la participación directa de las CCAA en el seno del CDR, desde su entrada en funcionamiento en 1994, aquella se ha erigido en uno de los procesos más relevantes desde el punto de vista constitucional. No en vano, muy pron-

to quedó establecida la normativa de derecho interno para la participación autonómica en el CDR a través de la Moción del Senado de 20 de octubre de 1993, relativa a la composición de la Delegación española en el CDR (Parlamento de España, 1993). Las CCAA pronto consiguieron la cobertura legal necesaria para que sus presidentes autonómicos pudiesen representar a sus respectivas CCAA como miembros titulares, pudiendo asimismo designar como suplentes a miembros con rango ministerial de sus respectivas representaciones autonómicas. En aquella moción, el Senado instaba al Ejecutivo nacional a que propusiese al Consejo de la UE los 21 representantes que correspondían a los entes subestatales españoles en base a un cuádruple criterio: que los miembros propuestos, tanto titulares como suplentes, tuviesen la condición de electos o de representantes políticos ante un órgano representativo; que de los 21 representantes españoles, 17 titulares y suplentes correspondiesen a las CCAA, y cuatro titulares y suplentes también a las entidades locales; que tanto el titular como el suplente de cada una de las CCAA fueran elegidos por el órgano al que corresponda la máxima representación de aquella; así como que los representantes de las entidades locales fueran propuestos por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

La decisión de repartir los representantes españoles en una proporción de 17 a 4 entre las

CCAA y las entidades locales no estuvo exenta de cierta controversia. La FEMP criticó la desproporción entre su cantidad de representantes y la de las CCAA, requiriendo a la Comisión Europea que apelase la decisión sobre la representación española ante el Tribunal de Justicia de la UE, por entender que debía haberse concedido una representación idéntica a las entidades locales y a las CCAA. Sin embargo, difícilmente habría cabido una solución alternativa que hubiese sido aceptada por el conjunto de las CCAA, que no olvidemos constituyen lo que se denomina un Tercer Nivel de gobierno, mientras que las autoridades locales quedarían, al menos, un escalón por debajo. Teniendo en cuenta lo sensible del tema regional dentro de la realidad política española, parece imposible pensar en un reparto que concediese más de cuatro representantes a las autoridades locales e impidiese a alguna de las CCAA estar representada en el CDR. No parece por tanto complicado pronosticar que si el número de representantes españoles hubiese sido de 17 o inferior a 17, las autoridades locales se hubieran quedado sin representación alguna, y que si la tienen es por la dificultad para hacer un reparto equilibrado entre las CCAA de los cuatro representantes finalmente concedidos a las entidades locales.

Además, aunque el conjunto de las CCAA, con la intención de aumentar su visibilidad a escala europea, tomó la decisión de nombrar como

miembros titulares a sus presidentes autonómicos, la experiencia ha revelado que de facto, la presencia de los mismos en las comisiones y en los plenos del foro ha sido (en ocasiones) prácticamente anecdótica. A cambio, la representación regional ha venido siendo más o menos regularmente asumida por altos funcionarios de las administraciones regionales, algo que si bien asegura la continuidad dentro del CDR, sin embargo supone un déficit de representatividad democrática.

A pesar de lo anterior, no cabe duda de que las CCAA han sido de las regiones europeas que más cómodas, más frecuentemente y con más interés han participado en el CDR. De una parte, el hecho de que solo en dos de ellas exista una evidente conciencia de nación que les retraiga a la hora de sentarse junto a otras regiones y entidades locales europeas, y de otra, el hecho de que el modelo español solo les ha permitido a partir de 2005 tener la oportunidad de participar directamente en el Consejo de Ministros, ha fomentado el atractivo de este foro para la intervención autonómica. Asimismo, y a pesar de las limitaciones del órgano, presenta algunos otros atractivos para las CCAA: se trata del único foro de la UE en el que las entidades sub-estatales pueden participar defendiendo su propia postura, sin tener que diluirla junto a la del resto de las entidades sub-estatales del Estado al que pertenecen; constituye también un foro

que aporta a las CCAA una nada despreciable visibilidad política; y es un lugar ideal para compartir ideas, desarrollar contactos, y hacer tareas de *networking*, motivo por el que aunque en el marco de la discusión política algunas CCAA puedan minimizar la utilidad del CDR, lo cierto es que ninguna de ellas renuncia a utilizarlo.

Juntas mejor que separadas: Las CCAA en el marco del asociacionismo interregional

Las regiones europeas en general, y las Comunidades Autónomas en particular, se destacan en Bruselas con el objeto de establecer relaciones de cooperación con otras entidades sub-estatales europeas, y favorecer su propia inclusión en redes formales o informales de movilización colectiva. Con la intención de obtener un mayor grado de autonomía interna, así como con la de incrementar su participación en el proceso de adopción de decisiones europeo destinan sus esfuerzos al desarrollo del fenómeno de la cooperación interregional. Como consecuencia, los acuerdos de cooperación entre regiones se han multiplicado durante las dos últimas décadas gracias al desarrollo institucional de la UE, pero también al de las políticas europeas que han promocionado el entendimiento interregional.

Las regiones, para paliar la ausencia generalizada de diálogo directo (con las instituciones europeas), han inventado una especie de cadena de transmisión formada por las asociaciones interregionales, como fórmula para ponerse de acuerdo entre sí, hacer frente a problemas similares, y en definitiva para concentrar fuerzas, legitimidad y representatividad a la hora de realizar demandas ante las instituciones europeas. Por ello, el fenómeno de la cooperación interregional atiende a realidades próximas pero heterogéneas entre sí. De hecho, las asociaciones interregionales no son muy diferentes de las redes de cooperación y de los modelos de partenariado. Las sutiles diferencias entre esos conceptos suelen derivarse de la extensión de sus componentes (multilateral y mucho más extensa en el caso de las asociaciones, y más reducida en cuanto al número de miembros, llegando incluso a tratarse de acuerdos bilaterales, en el de las redes y los partenariados), así como por la estabilidad de su duración, naturaleza de la cooperación y estructura organizativa, también más extensa, general y programada en el caso de las asociaciones que en el del resto de fórmulas de programación interregionales.

En el marco del asociacionismo interregional existen numerosos criterios de clasificación para las diferentes asociaciones interregionales, que combinan condicionantes geográficos, funcionales, jurídicos o económicos; aunque sin

duda el factor más recurrente ha sido el que distingue entre aquellas de carácter específico y las de carácter generalista. Las primeras son especializadas y funcionales, y gozan de temáticas precisas e intereses particulares. Por su parte, las generalistas suelen estar formadas por un número mucho más elevado de miembros, representando a una multitud de autoridades regionales cuya voz hacen llegar a las instituciones europeas. El objetivo de estas últimas es más amplio, ya que tienen como fin la promoción del papel regional en el proceso de construcción europea.

Aunque la inclusión de las diferentes regiones europeas en más o menos asociaciones interregionales pueda ser un indicador de su interés por la utilización del mecanismo, no resulta menos cierto que no todas ellas tienen la misma importancia ni conceden las mismas posibilidades, y que el interés regional no solo deriva de la participación sino de la calidad de la misma, es decir, de la habilidad de las regiones para obtener la presidencia de las asociaciones o de sus comités ejecutivos, que constituyen indicadores muy válidos acerca de la actuación regional en estas asociaciones.

Por lo que respecta concretamente a las CCAA, su participación en asociaciones de carácter transnacional a escala europea es un fenómeno relativamente reciente, que apenas cuenta con

un cuarto de siglo de existencia. De hecho, el mantenimiento de un sistema político dictatorial hasta 1975 y el tardío ingreso español en la UE de 1986, alejó a las regiones españolas de pensar siquiera remotamente en participar de la formalización a inicio de los setenta de las primeras asociaciones transnacionales a escala europea, ni mucho menos en involucrarse durante los primeros años de existencia de las instituciones comunitarias, en el desarrollo de numerosas organizaciones de representación de intereses específicos, generalmente de carácter sectorial, o en los partenariados entre distintos grupos de gobiernos regionales, particularmente determinados a intentar condicionar el proceso decisorio europeo.

Sin embargo, a partir de la década de los noventa del siglo pasado, la participación en el asociacionismo interregional se ha erigido en una prioridad de la acción exterior de las CCAA convencidas de los beneficios de actuar “juntas pero bien acompañadas”. De esta manera, las CCAA han comprobado que la defensa de sus singulares reivindicaciones no solo debía depender del interés que por la materia demostrase la autoridad estatal, sino que desarrollar la defensa de sus intereses a través de la fuerza aportada por la asociación transnacional de regiones permitía una estrategia alternativa, con una fuerte capacidad de influencia global. Por ello, las CCAA no han podido sustraerse al fenóme-

no asociativo y paulatinamente se han integrado en diversos foros de cooperación interregional transeuropea, que actúan como grupos de presión para conseguir una respuesta de las instituciones comunitarias más beneficiosa para sus intereses en relación a una serie de características propias, defendiendo de esta manera sus intereses comunes.

Esta situación ha llevado a que la totalidad de las CCAA hayan sido miembros de la Asamblea de Regiones Europeas (ARE), o a que actualmente todas ellas formen parte de la Conferencia de las Asambleas Legislativas Regionales Europeas (CALRE), o el Grupo de Regiones con Capacidades Legislativas (REG-LEG), y la mayor parte, de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM). Sin embargo, más allá de estas asociaciones de carácter generalista en las que la mayor parte de las CCAA están incluidas, existen otras asociaciones de perfil más específico en el que no todas las regiones españolas, sino claramente una minoría, participan. En ese sentido se puede ver una diferencia de activación entre las distintas regiones españolas, que suele depender tanto de sus intereses como de sus especificidades a escala europea. Así, destaca sobremedida el caso de Cataluña, que ha participado en casi la práctica totalidad de las fórmulas de asociación o cooperación interregionales europeas. Asimismo, podemos advertir la existencia de un grupo de CCAA que se han

interesado más intensa y extensamente por el fenómeno del asociacionismo interregional. Ese grupo de CCAA aventajadas coincide con aquel que disponía de unas oficinas de representación en Bruselas con más medios y personal. Concretamente siguen a Cataluña en su interés por el fenómeno, y por encima de la media general española, el grupo de regiones formadas por: Andalucía, la Comunidad de Madrid, el País Vasco, la Comunidad Valenciana, Galicia o Canarias.

Aunque el primer ámbito que exploraron las CCAA fue el de la cooperación directa y no intermediada con otras regiones europeas, con el paso del tiempo y en algunos casos, esta cooperación se ha especializado en su dimensión económica, con el objetivo de participar en los numerosos programas y proyectos financiados por la Comisión Europea en el marco de la política regional. De esta manera, la Comisión Europea ha facilitado y potenciado al menos la creación de nuevos mecanismos y procedimientos para posibilitar la cooperación interregional europea. Así, la y última y más moderna de las modalidades propuestas al respecto es la derivada del Reglamento 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo (implementado en derecho interno a través del Real Decreto 37/2008), es la conformada por las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT) que vienen siendo creadas (actualmente existen doce de ellas en funcionamiento, autorizadas

o en fase de tramitación, en las que participan entidades sub-estatales españolas) en el marco de las intervenciones financieras de los Fondos Estructurales y de Cohesión, y que son directamente responsables del surgimiento de proyectos de cooperación entre regiones españolas, y entre éstas y otras extranjeras, como evolución de la primitiva fórmula de las diferentes modalidades de programas INTERREG, de los que venían participando en mayor o menor medida todas las CCAA. Los partenariados constituyen un tipo de asociacionismo más difuso y diluido, de estructuras más flexibles y menos duraderas en el tiempo, en ocasiones fomentado por la propia Comisión Europea, y muchas otras veces derivado de los particulares acuerdos y redes de cooperación entre CCAA y otras regiones europeas.

Aunque las CCAA se interesen por el asociacionismo interregional, es necesario matizar la eficacia del fenómeno, que de manera directa es siempre limitada. Ello, unido al gigantismo que han adquirido algunas de ellas, lo cual ha redundado en una imposibilidad de llegar a acuerdos de intereses comunes, ha conducido a varias sí CCAA a abandonar algunas de estas asociaciones, incluida la emblemática ARE. Sin embargo, aunque todas estas asociaciones no sean tan eficaces como muchas CCAA desearían, lo cierto es que todavía constituyen para las mismas una interesante fórmula para obtener contactos y

entrar en redes de trabajo, siempre de gran valor, aunque éste pueda ser en ocasiones difícilmente tangible.

2 **¿Cómo han influido en la UE indirectamente a través del Estado español?**

Los anteriores constituyen cauces directos de representación regional con respecto a los centros decisorios de Bruselas; sin embargo, a estos canales debemos añadir aquellos otros métodos no directos a través de los cuales las CCAA intentan influir en el proceso decisorio europeo, de manera intermediada, a través de los resortes dispuestos para ello en el seno de los Estados miembros que componen la UE.

De hecho, no solo influyen sobre el proceso decisorio europeo en los casos en los que acuden directamente al Consejo de Ministros de la UE, o participan en el CDR o en las diferentes asociaciones interregionales de manera directa, sino que sus posibilidades de hacer llegar sus intereses a las instituciones europeas pueden ser explotadas asimismo a través de los mecanismos comunes estatales de interacción con la UE. Evidentemente ya no se trata de un canal

directo sino que sufre el filtro estatal, pero de ninguna manera es menos eficiente o relevante, ya que el sistema institucional comunitario todavía se organiza en torno al modelo estatal, y en muchas de las ocasiones las posibilidades y la influencia real y efectiva a través de los Estados es mayor que los mecanismos de activación regional directa analizados hasta el momento. Aunque al hablar de la conformación de una posición nacional para defender en el seno de las instituciones europeas nos estamos refiriendo preferentemente a la postura estatal que se defiende en el Consejo de Ministros de la UE, las posibilidades no se agotan allí, puesto que aunque ésta sea la más característica y decisiva de las participaciones, la postura nacional también se hace llegar a las instituciones europeas a través de: la participación estatal en los comités de la Comisión Europea, los grupos de trabajo y del Comité de Representantes Permanentes del Consejo, o la actuación de las diferentes representaciones permanentes nacionales ante la UE.

A pesar del innegable valor simbólico de la participación regional directa en el Consejo de Ministros de la UE, también es cierto que esa participación directa no implica automáticamente un incremento de la influencia regional sobre las decisiones europeas, ya que el modelo arbitrado no contempla la participación regional en defensa únicamente de sus particulares intereses regionales, sino que por el contrario esas

participaciones deben realizarse bajo el prisma de los intereses del conjunto de las entidades sub-estatales del Estado en cuestión, siguiendo un más o menos complejo sistema de rotación entre las mismas, y desarrollando lealmente las directrices marcadas por los diferentes modelos de conformación de las posiciones europeas de cada uno de los Estados. Es por ello, que muchos académicos, altos funcionarios y políticos reconocen que para sus regiones resulta mucho más importante asegurarse unas altas dosis de participación en la conformación interna de la postura europea nacional, por encima de la siempre satisfactoria sensación de acudir al Consejo de Ministros a representar una posición, nunca particular sino común y previamente concertada, con respecto a la que ni cabía ni cabe ofrecer deslealtad alguna.

Los mecanismos internos arbitrados para permitir la participación regional en la conformación de la posición europea común difieren según cada uno de los Estados europeos, si bien, por lo general y al igual que sucede en el ámbito español, se pueden advertir dos tipos de fórmulas: las multilaterales y las bilaterales. De una parte, las multilaterales gozan de un componente más democrático, ya que se supone que conceden igualdad de oportunidades a todas las regiones que componen un Estado miembro, además de gozar de una mayor institucionalización y formalidad. De otra parte, las bilaterales

o de negociación directa entre las regiones y el Gobierno central de su propio Estado con objeto de que la visión regional quede plasmada en la posición nacional europea. Estos métodos suelen ser mucho menos formales o administrativos, y en ocasiones carecen de institucionalización alguna y se circunscriben a meras negociaciones políticas entre los Ejecutivos regionales y el central, sobre todo para aquellas políticas o situaciones que afectan preferentemente a una de las regiones del Estado. Ello ha llevado a que muchas veces se tramiten internamente a través de los cauces de los propios partidos políticos, sobre todo cuando coinciden en los dos niveles de gobierno, o bien por medio de la negociación política al más alto nivel.

En el marco del análisis de la participación regional en la conformación de las distintas posiciones europeas estatales, no solo podemos distinguir en función del número de actores, entre multilaterales y/o bilaterales sino que conviene también atender a la institucionalización y al grado de formalidad de las mismas. Las posibilidades también son dos. De una parte, las fórmulas institucionalizadas previstas constitucionalmente y reflejadas también en acuerdos específicos, que pretenden dotar al proceso de unas elevadas dosis de estructuración que permitan alcanzar una posición común en primer lugar a escala administrativa, y en su defecto a través de un delimitado proceso político. De

otra, las negociaciones completamente informales, que aunque caben también en la negociación administrativa resultan, por su naturaleza, indispensables en el caso de la política, y que en ocasiones sirven por su flexibilidad para desbloquear las situaciones para las que las fórmulas institucionalizadas se han demostrado ineficientes.

La expresión o el desarrollo de la postura europea de los distintos Estados se apoya en la tarea de los grupos de trabajo del Consejo de Ministros y del Comité de Representantes Permanentes (COREPER), así como en la de las distintas representaciones permanentes de los Estados. Si bien no se trata propiamente de órganos que delimiten inicialmente la postura nacional europea, sí que se encargan de plasmarla, hacerla llegar a las instituciones europeas y desarrollarla en su caso en función del devenir de los acontecimientos europeos. Y lo cierto es que en esos foros trabajan funcionarios, que a pesar de hacerlo para el Estado no pueden siempre obviar su procedencia regional.

No sería entonces descabellado pensar que las representaciones permanentes son a los Estados lo que las oficinas de representación a las regiones, una especie de “embajadas” nacionales ante la UE. Los Estados nombran al representante permanente, a su adjunto y a los funcionarios que lo asisten, y desarrollan tareas de infor-

mación, apoyo y asistencia cuando los ministros nacionales acuden a Bruselas. A pesar del carácter de delegación diplomática, las entidades sub-estatales tienen una participación mayor en la Representación Permanente de la que podrían tener en una embajada ante un país no europeo; aunque no exista una representación autónoma sino una integración de funcionarios regionales en la Representación Permanente.

Como no podía ser de otra forma, en el específico caso español, las CCAA intentan influir en el proceso de toma de decisiones europeo utilizando también cauces o vías indirectas. De manera intermediada a través del Estado español, lo hacen por medio de la Conferencia de Asuntos Relacionados con la UE (CARUE), las distintas conferencias sectoriales y las comisiones bilaterales, como cauces más o menos estructurados, si bien es cierto que la negociación y la conformación entre el Estado y las CCAA de una posición española deriva de las meras negociaciones informales a escala política o administrativa entre los gobiernos y administraciones estatales y autonómicos.

En tanto en cuanto la Constitución española otorga la primacía de los asuntos exteriores al Gobierno central, la vía más eficiente de participación autonómica en cuestiones europeas se sustancia de manera indirecta, a través de los resortes dispuestos al efecto por el Gobierno

de España. Sin embargo, ello no ha sido un inconveniente para que al igual que ya se planteaba con anterioridad en Alemania, a la entrada de España en la UE, se abriese el debate sobre la presencia de las regiones en las decisiones europeas. La solución escogida para la participación sub-estatal en la formación de la voluntad estatal en la fase ascendente de la política europea no está tan desarrollada como en Alemania. De esta manera, las posibilidades de participación europea autonómica se localizan preferentemente en el ámbito ejecutivo, en el que se ha logrado la articulación de ambos niveles de gobierno como desarrollo del principio constitucional de cooperación en relación al respeto de las máximas de: competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales (artículo 141.1.3 de la Constitución Española); la no alteración del reparto competencial como consecuencia de la adhesión; y el principio de lealtad constitucional en el ejercicio de las respectivas competencias.

A pesar de ello, la historia de la coordinación en asuntos europeos entre el Gobierno central y los Gobiernos autonómicos no ha sido una cuestión pacífica sino que ha pasado por diferentes fases, que han llevado de unos inicios de gran desconfianza y conflictos regulares, hasta una relación de mayor entendimiento y cooperación. A este mayor entendimiento entre las administraciones estatal y sub-estatales,

ayudaron puntualmente las coyunturas políticas, por las cuales el apoyo de partidos regionalistas como socios minoritarios de gobierno fue indispensable para conformar las mayorías lideradas por el PSOE (1993-1996, 2004-2008, y la presente iniciada en 2008), y por el PP (1996-2000). Si bien es cierto que la mayoría absoluta conservadora entre 2000 y 2004 ralentizó de manera muy notoria enormemente las demandas regionales de mayor influencia en la conformación de la posición estatal ante las instituciones de la UE.

El modelo español de coordinación actual se basa en negociaciones multilaterales organizadas a la luz de conferencias sectoriales, entre las que juega un papel preeminente, de control y dirección de las demás, la de Asuntos Europeos, a la que se añaden las comisiones bilaterales que históricamente han tenido en cuenta los intereses específicos de algunas CCAA, y que con las posibilidades recientemente abiertas a escala estatal junto al florecimiento de la nueva generación estatutaria, tendrán a partir de ahora, en cuenta, de una manera más estructurada, si el interés específico de un número mucho más elevado de CCAA.

De manera más específica, los cauces de participación actuales de la comunidad autónoma a través del Estado español son los que se concretan y analizan a continuación.

La Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión Europea (CARUE)

Se trata sin duda del instrumento central de coordinación y participación autonómica en la conformación de la posición española a defender ante las instituciones europeas, establecido como el resultado de largos periodos de negociación entre los Gobiernos central y autonómicos a partir de la segunda mitad de los ochenta, que cristalizaron por primera vez en 1988, cuando las CCAA aceptaron participar en este foro. Posteriormente ha sufrido numerosas revisiones y reformas, siendo las más decisivas las de 1992, 1994, 1997 y 2004, que se han encargado de fijar su función y estructura.

Efectivamente, en diciembre de 1988 se puso en funcionamiento por primera vez la entonces llamada Conferencia Sectorial para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CSARCE), que poco a poco se fue fortaleciendo e institucionalizando hasta convertirse en 1992 en la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE), dentro del marco del más amplio Pacto de Estado Autonómico firmado entonces por los dos grandes partidos nacionales: el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Popular. El objetivo principal era el de disponer de un foro regular y con vocación de permanencia en el que fuera posible abordar las cuestiones

que planteaba la participación en la fase ascendente de la política y el derecho comunitario. Esas intenciones terminaron por cristalizar con la revisión de la CARCE de 1997, de la que ya pasaron a formar parte todas las CCAA una vez que tanto Cataluña como el País Vasco, a través de sus Gobiernos regionales encabezados por mayorías lideradas por Convergencia i Unió, y por el Partido Nacionalista Vasco, consideraron que la coyuntura política, derivada de su condición de socios minoritarios en el Gobierno de Madrid, favorecía su inclusión en este foro.

A partir de entonces, la CARCE adquirió una clara preponderancia por encima del resto de conferencias sectoriales e incrementó la frecuencia de sus reuniones hasta hacerla mensual. Incluso, el Gobierno central garantizó a las CCAA una cierta presencia directa ante las instituciones europeas, si bien es cierto que esto se quedó en una declaración de buenas intenciones, puesto que entre 1996 y 2004 nunca se dispuso del marco legal oportuno que materializase una posibilidad reconocida por el derecho europeo desde el Tratado de Maastricht. Sería precisamente con la revisión de los acuerdos de la CARCE (actual CARUE) de diciembre de 2004 cuando, de una parte cristalizase esa posibilidad de participación autonómica directa en algunas formaciones del Consejo de Ministros de la UE, y de otra se profundizase y se flexibilizase la concertación autonómica multilateral.

Actualmente, la fórmula de trabajo de la CARUE consiste en el establecimiento de una posición común compartida por todas las CCAA. Si esta posición común coincide con la del Gobierno central, se convierte automáticamente en la postura española. Sin embargo, en el caso de no coincidir la posición autonómica con la del Gobierno central y no poderse llegar a un acuerdo, la posición del Gobierno central prevalecerá sobre la de las CCAA. Éste es el gran déficit del modelo para aquellos Gobiernos regionales que no concuerdan con los colores políticos del Gobierno central.

De cualquier manera, para un desarrollo eficaz del modelo, se necesita de una coordinación horizontal entre las CCAA, aunque la heterogeneidad de las diferentes administraciones regionales sea un obstáculo para ello. En ese sentido, y a pesar de los avances derivados de la revisión de 2004, se ha criticado que el modelo no asegura los mecanismos de cooperación horizontal necesarios entre las CCAA para que lleguen a posiciones comunes que más tarde puedan negociar con el Estado. En ese sentido, resulta patente que la división de las CCAA en función de sus orientaciones partidistas, obstaculiza la consecución y el traslado de una posición común de las CCAA al Estado y a las instituciones europeas. Aún así, resulta innegable que la CARUE ha implicado la introducción de una fórmula de coordinación y de un órgano de encuentro de

los intereses de las CCAA entre sí, lo que en sí mismo supone un avance para el modelo.

En resumen, desde su refundación con los acuerdos de diciembre de 2004, la entonces CARCE y actual CARUE ha pasado por diferentes etapas. Una primera de gran vigor, interés e iniciativa tanto por parte del Gobierno central como de las CCAA alentada por las nuevas posibilidades ofrecidas por los Acuerdos; una segunda de decaimiento, deflación y prácticamente bloqueo de la Conferencia que dejó de reunirse por espacio de un año y medio en base tanto a su transversalidad como a diferentes tensiones políticas entre los dos principales formaciones políticas a escala nacional; y una última y actual fase iniciada hace unos dos años de evidente revitalización de la misma a través de una más estrecha colaboración entre Estado y CCAA confiando en el beneficio mutuo para ambos del avance de las relaciones de coordinación más allá del juego político y que ya se ha plasmado en la creación de un extenso informe o Plan Anual de la CARUE, que en 2010 tuvo su primera edición, albergando hasta treinta temáticas de contenido sustancial.

Las Conferencias sectoriales: la dificultad alcanzar una posición común autonómica

Nacieron como foros para asegurar la necesaria coherencia de la actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación, según el artículo 4 de la Ley 12/1983 de 14 de octubre del Proceso Autonómico. Existen en la actualidad 35 Conferencias constituidas, aunque solo 25 han desarrollado en los últimos años una actividad regular. Su ritmo de funcionamiento y la naturaleza e importancia de los temas que tratan son desiguales. En todo caso puede señalarse que el número anual de reuniones celebradas por estas conferencias, a partir del año 2001, suele oscilar entre 60 y 75 cada año.

Formalmente la CARUE es otra conferencia sectorial más. Sin embargo, de facto ha adquirido una posición central y directora como fórmula genérica de representación de los intereses autonómicos en la conformación de las posiciones europeas españolas, modulando la cristalización de esa participación a través de cada una de las diferentes conferencias sectoriales. A la adquisición de esta posición predominante ha contribuido la integración de la CARUE en el Ministerio de Administraciones Públicas en su momento, y en la actualidad en el de Política Territorial, reuniendo por tanto a representantes de estos Ministerios, pero también del de Asuntos Exteriores y de los departamentos

o Consejerías de las CCAA, para abordar las cuestiones europeas.

Hasta 10 conferencias sectoriales son las que buscan reflejar las áreas clave de las posiciones políticas autonómicas en los Consejos de Ministros de la UE. Además, una docena de ellas juegan un papel significativo puesto que son susceptibles de contribuir a la participación autonómica directa tanto en el Consejo como en las instancias preparatorias del mismo: Conferencia Sectorial para Asuntos Laborales; Conferencia Sectorial para Asuntos Sociales; Consejo Inter-territorial del Sistema Nacional de Salud; Conferencia Sectorial de Consumo; Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural (incluye el Consejo Consultivo de Política Agrícola para Asuntos Comunitarios); Conferencia Sectorial de Pesca Marítima (incluye el Consejo Consultivo de Política Pesquera para Asuntos Comunitarios); Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (incluye el Consejo Consultivo de Política Agrícola para Asuntos Comunitarios); Conferencia Sectorial de Educación; y la Conferencia Sectorial de Cultura (Beltrán, 2010: 10-11).

Particularmente, las conferencias sectoriales tienen la posibilidad de intervenir principalmente en dos ámbitos fundamentales: adoptar los criterios para la designación de la CCAA que durante cada semestre presidencial tenga el co-

metido de ejercer la representación autonómica directa en el Consejo de Ministros de la UE; y la coordinación por parte del representante autonómico, una vez designado, de una posición común del conjunto de las CCAA, así como su concertación con la Administración del Estado, de cara a convenir la definitiva posición española que será defendida tanto en el Consejo de Ministros de la UE como en sus instancias preparatorias.

A pesar de todo lo anterior, estas conferencias no tienen fuerza vinculante, aunque sí que deben contar con el margen de maniobra negociadora que posee el Gobierno central. Hasta el momento, estas conferencias sectoriales han sido duramente criticadas por su falta de eficacia, derivada en parte de la reproducción, en mayor medida de lo que sucede actualmente en la CARUE, de las tensiones políticas entre los grandes partidos nacionales. Particularmente se les han venido atribuyendo tres defectos fundamentales: sus métodos de trabajo no se adecuan para lograr tanto una coordinación horizontal entre las CCAA como una coordinación vertical con el Gobierno central; aunque cada conferencia sectorial se reúna al inicio de cada semestre para analizar el programa de la nueva presidencia de la UE, la mayoría de las conferencias no fijan unas directrices de trabajo y se revelan excesivamente dependientes de su diseño, dentro del cual la figura la presidencia de

las mismas resulta muy criticable; sus trabajos además se complican por los asimétricos intereses que cada una de las CCAA tienen en cada uno de los sectores.

*El diálogo directo y particularizado
de las Comisiones Bilaterales*

Otro de los instrumentos de cooperación previstos de manera genérica en el ordenamiento español es el de las comisiones bilaterales. Estas comisiones vienen funcionando desde 1987, basándose en la voluntad de las partes fijada en un acuerdo que señala sus normas de funcionamiento. Desde entonces, se han venido celebrando comisiones bilaterales entre el Estado y las CCAA, si bien desde 1997, la posibilidad de entablar relaciones de carácter bilateral entre el Estado central y una CCAA, no está solo prevista para asuntos generales, sino que el Acuerdo de Institucionalización de la actual CARUE y la disposición adicional primera de la Ley 2/1997, la prevén también para asuntos europeos.

Si bien las comisiones bilaterales entre el Estado y algunas CCAA han venido utilizándose, de manera más o menos formal, para los casos de aquellas CCAA con evidentes “hechos diferenciales”, la actualización del modelo a la luz del florecimiento de los nuevos estatutos de auto-

nomía, las debe generalizar en el marco de las relaciones entre la mayor parte de las CCAA y el Estado. Hasta el momento, la práctica ha revelado que las CCAA que han venido utilizando estas comisiones bilaterales con el Estado suelen preferir sustanciar las negociaciones más específicas o comprometidas de manera bilateral y directa con el Estado, en lugar de acudir a la CARCE o al resto de las conferencias sectoriales, donde deben consensuar una posición negociadora con el resto de CCAA. A pesar de ello, no debemos olvidar que también las comisiones bilaterales están concebidas como órganos de colaboración, por lo que la posición de las CCAA puede ser tenida en cuenta por el Gobierno, pero no le vincula jurídicamente.

Si bien en un principio solo fueron institucionalizadas y vinieron funcionando de manera perfectamente formalizada las comisiones bilaterales entre el estado y las CCAA de Canarias Cataluña y el País Vasco, el fenómeno de la aprobación de la oleada de estatutos de nueva generación durante la primera década del presente siglo (y la previsión en los mismos de comisiones bilaterales con el estado), ha supuesto la proliferación y generalización de las mismas también en los casos de las CCAA que ya cuentan con nuevo estatuto de autonomía en vigor. Para el mejor encaje de esta nueva realidad, el Ministerio de Política Territorial ha creado ex profeso una nueva Subdirección de Relaciones Bilaterales,

encargada precisamente de la gestión de unas comisiones, que habitualmente versan sobre la gestión de los traspasos de competencias, la coordinación para evitar duplicidades y solapamientos y los temas europeos.

El desembarco autonómico en la REPER

Cabe aquí también recordar otro mecanismo ya citado en su momento, que se encuentra a caballo entre la representación directa de las CCAA en Asuntos Europeos y la indirecta a través del Estado español. Tras los nuevos Acuerdos de la CARUE del 9 de diciembre de 2004, se creó la figura de los representantes autonómicos en la REPER, que en cierta forma cumplen con la tarea de la representación de los intereses autonómicos, en una figura a medio camino entre la representación directa y la indirecta, al tratarse de funcionarios de las CCAA adheridos a la REPER del Estado español, tal y como avanzábamos en la sección dedicada al Consejo de Ministros de la UE.

Se trata de la evolución de aquel primitivo modelo orquestado en 1996, con la principal novedad de que son ahora las CCAA las que tienen la llave para designar a los consejeros para que formen parte de la REPER, evitándose así (como ocurría antes) que las CCAA considerasen al

consejero autonómico como una figura propia del Estado central. Igualmente, los puestos técnicos integrantes de la Consejería para Asuntos Económicos son desempeñados por funcionarios propuestos por las CCAA. Cabe reseñarse en cualquier caso, el reparto orquestado de estos dos representantes autonómicos en la REPER (rotados por periodos de dos años) en base a un doble criterio: el de procedencia geográfica; y el de procedencia ideológica. Es precisamente el segundo de ellos el que mayores disfuncionalidades ha implicado ya que supone el reparto equitativo de un representante autonómico procedente de una CCAA gobernada por cada uno de los grandes partidos nacionales, motivo por el que la tensión política queda reflejada en el trabajo y en la coordinación entre los mismos.

3

Disfuncionalidades, logros y desafíos pendientes para las estrategias autonómicas

Al margen de fenómenos puntuales como la participación de las CCAA en el CDR, o en el marco del asociacionismo interregional, así como la disposición de sus respectivas oficinas

en Bruselas, mecanismos que gozan de algunas particularidades propias más específicas, como ha quedado explicitado a lo largo del presente capítulo; tanto la participación de las CCAA en los comités de la Comisión Europea, como la participación, bien directa, bien indirecta, en el Consejo de Ministros de la UE, derivada del marco propuesto por los Acuerdos de la CARUE de 2004, gozan de unas particularidades comunes, suponen un avance con respecto al modelo anterior, pero todavía presentan unas disfuncionalidades remarcables, siendo precisamente el perfeccionamiento de la coordinación entre el Estado y las CCAA la herramienta necesaria o el desafío para la superación de todas aquellas limitaciones todavía existentes y señaladas durante las dos secciones anteriores.

Más allá de que no exista una opinión unánime en la materia y que tanto políticos, como técnicos y académicos, muchas veces en virtud de su procedencia, discrepen acerca de la validez del sistema, lo cierto es que supone cuando menos un claro avance respecto al modelo anterior y demuestra la existencia de una voluntad política de configurar un modelo de participación autonómica en los asuntos europeos, de la que se había carecido con anterioridad. Implica la integración de las CCAA en el proceso decisorio, produciéndose un cambio de la dinámica participativa, derivada de las limitaciones y de la brevedad de tiempos del propio sistema de

negociaciones europeo, lo que debe fomentar el interés de las autonomías por involucrarse en el proceso.

Aún con sus limitaciones, resulta innegable que los Acuerdos de 2004, que además suponen solo un punto de partida puesto que está prevista tanto su posible revisión como su posible ampliación, suponen una solución para varias de las más intensas y tradicionales peticiones de las CCAA en materia de participación directa en el proceso decisorio europeo. Nunca hasta la fecha, las CCAA habían podido estar presentes de manera directa en algunas de las formaciones del Consejo de Ministros de la UE, ni en los grupos de trabajo de los mismos, ni en los Comités de la Comisión Europea, ni habían tenido unos específicos representantes autonómicos en el seno de la REPER.

No cabe duda, por tanto, de que las CCAA vienen disfrutando de unas nuevas posibilidades de participación a escala europea que suponen en sí mismas verdaderos retos y desafíos en tanto en cuanto les exigen igualmente el desarrollo de modelos de organización, reparto y rotación que les obligan a una especialización, a una lealtad para con el resto de las CCAA pero también para con el Estado, y a un esfuerzo de negociación y coordinación, exigencias todas ellas a las que no habían sido compelidas hasta la fecha a un nivel tan elevado, pero que implican un ver-

dadero desafío (que también incumbe al Estado) para el funcionamiento del modelo.

Un modelo, que tras más de seis años de experiencia ha demostrado también, la reproducción de una serie de limitaciones o inconvenientes, que deberán ser limados para el correcto funcionamiento del mismo. Y nos referimos a obstáculos que van más allá de los argumentados por algunas de las tesis más autonomistas cuando se lamentan de que el modelo arbitrado: solo permite una participación autonómica mancomunada y de baja intensidad, que exige, como sucedía con anterioridad, una previa y amplia concertación autonómica; que su efectividad en relación a la frecuencia de las apariciones de cada una de las CCAA en las formaciones del Consejo es escasa y simbólica, ya que repartir cuatro formaciones, de manera rotatoria entre 17 CCAA, no implica la visibilidad y la presencia con la que algunas desearían contar. Es decir, nos referimos a limitaciones que dan por supuesta la necesaria rotación equitativa, la coordinación previa de la posición a defender, y la defensa leal de esa posición acordada por encima de los intereses propios de cada CCAA, pero que pretenden ir más allá para mejorar la coordinación y la eficiencia del sistema.

Particularmente, resulta evidente que la confrontación política a escala nacional obstaculiza (en ocasiones gravemente) e incluso bloquea el

funcionamiento de las Conferencias Sectoriales (que no siempre son todo lo homogéneas y coordinadas que debieran), y en algunos momentos históricos, también el de la CARUE. En ese sentido, los periodos pre-electorales suelen resultar particularmente nocivos para la adopción de acuerdos o la coordinación de posturas comunes españolas a defender en el seno de las instituciones europeas. Dicho inconveniente, también se refleja en el seno de la REPER ante la eventual falta de colaboración entre los Consejeros Autonómicos con motivo de su diferente procedencia ideológica.

Asimismo, resulta reseñable la diferencia en cuanto a las capacidades económicas, materiales y personales entre las diferentes CCAA para la perfecta implementación del modelo derivado de los Acuerdos de 2004. En ese sentido, no todas tienen el mismo interés, ni las mismas capacidades para formar parte directamente en las instancias preparatorias de la participación en el Consejo y en los comités de la Comisión Europea. Particularmente, y ante el elevado esfuerzo que supone ello, se ha detectado diferencias muy elevadas entre CCAA al respecto, lo que ha provocado que en ocasiones algunas CCAA se hayan visto obligadas a enviar (en representación de todas las CCAA y en ocasiones del Estado español) a personal escasamente preparado tanto material como formalmente (capacidades lingüísticas muy limitadas). Ello también

ha implicado, deficiencias evidentes en cuanto a la exigencia de información y difusión de la participación realizada. Asimismo, se viene evidenciando, principalmente en el marco de los comités de la Comisión Europea, un interés decreciente acerca de la participación extensiva, por parte de algunas CCAA más reacias a formar parte (incluso algunas renuncias a previsiones anteriores se han recibido en el Ministerio de Política Territorial) últimamente por las exigencias derivadas de la participación.

También resulta conveniente apreciar la necesidad de la mejora de la coordinación y el reparto de la representación en foros europeos entre las CCAA, no solo en base a criterios numéricos sino también de lógica, en función de la intrínseca característica de la asimetría competencial dentro del marco del sistema autonómico español. En base a la misma, o más específicamente a la falta de interés específico por cuestiones no atinentes a una CCAA específica, algunas de las participaciones autonómicas concretas en foros europeos, pero también la coordinación temática interna de la postura común, no se corresponden ciertamente con la implementación del principio de subsidiariedad y de cercanía a la ciudadanía.

Asimismo, son reseñables algunas de las limitaciones que presenta el sistema en cuanto a la coordinación entre el Estado y las propias CCAA.

En este sentido, debemos destacar que a pesar de las propias dificultades entre las CCAA para alcanzar una posición común, la misma, en caso de haber sido alcanzada a tiempo, no es vinculante para el Estado, que puede bien tenerla en cuenta y seguirla, total o parcialmente, pero que también puede desmarcarse por completo de la misma, al no ser vinculante. Ello conllevaría una reflexión mayor acerca del concepto de Estado, y de si una posición común alcanzada por las CCAA puede o debe ser, o no, al menos tan valiosa como la expresada por el Gobierno central.

Muy relacionado con lo anterior, cabe también señalar, la excesiva dependencia de una especial sensibilidad y en ocasiones del conocimiento del funcionamiento del estado autonómico por parte de algunos responsables ministeriales, a la hora de valorar la posibilidad de ceder la palabra al representante de las CCAA, o incluso a adoptar, o simplemente tener en consideración la posición expresada en nombre del conjunto de las CCAA por el mismo, como consecuencia, bien de la falta de interés, bien del desconocimiento de la vigencia de los Acuerdos de la CARUE de 2004. Algo que queda demostrado, por ejemplo, por la falta del reembolso hasta la fecha de los gastos de participación autonómica en Bruselas (al contrario de lo que sucede para los funcionarios de la Administración General del Estado), si bien según fuentes del Ministerio

de Política Territorial, dicha carencia está previsto que sea suplida próximamente.

Por todo lo relatado (sin ánimo de exhaustividad) anteriormente, cabe concluir que, aunque el modelo de coordinación y participación autonómica en asuntos europeos derivado de los Acuerdos de 2004, supone un evidente avance con respecto al sistema anterior, que posibilita un nivel de participación a escala europea del que nunca habían gozado hasta la fecha, dicho modelo posee ciertas limitaciones y disfuncionalidades, que conviene limar en lo que supone el principal desafío futuro para la eficacia del mismo.

CAPÍTULO IV

Angustias Hombrado

¿CÓMO SE NEGOCIAN, GESTIONAN Y COORDINAN LAS POLÍTICAS EUROPEAS DE COHESIÓN EN ESPAÑA? CAPACIDAD DE ACCIÓN ADMINISTRATIVA Y COLABORACIÓN INTERGUBERNAMENTAL DE LA POLÍTICA EUROPEA

Mediante el análisis del marco institucional y de organización administrativa de las políticas europeas de cohesión en España, el presente capítulo pretende abordar la necesidad de mejorar la capacidad de acción autonómica en asuntos europeos, definida en la introducción como uno de los principales retos a los que se enfrentan las CCAA. Se parte para ello del siguiente supuesto básico: la capacidad de influencia de los gobiernos autonómicos en los procesos decisorios a nivel europeo y su eficiencia en la ejecución de las políticas europeas se encuentran en gran medida condicionadas por las estructuras administrativas y la dotación de recursos de las propias administraciones autonómicas, así como por la existencia de cauces de interlocución y colaboración adecuados con la Administración

General del Estado (AGE) y con las instituciones de la UE.

En la primera sección se presenta una descripción general de la organización administrativa de los asuntos europeos en la AGE y en las CCAA. Tomando como principal referencia el periodo de programación 2007-2013 actualmente en curso, el resto del capítulo examina la participación efectiva de las CCAA tanto en la fase ascendente de definición de la política (sección 2), como en la fase descendente de gestión de fondos comunitarios (secciones 3 y 4). Sobre esta base, la última sección trata de identificar las principales fortalezas y debilidades de las CCAA con vistas a la negociación y ejecución del marco presupuestario plurianual y las po-

líticas de cohesión correspondientes al periodo de programación 2014-2020. Más allá de las consecuencias directas en este ámbito sectorial, los resultados del análisis pueden servir como punto de partida para una reflexión más amplia sobre el grado de adaptación político-administrativa del sistema español a los desarrollos institucionales y las políticas públicas y programas europeos.

1 La organización administrativa en la AGE y en las CCAA para la elaboración y la aplicación de la política regional europea

En la Administración General del Estado

La política regional europea se sustenta en un doble pilar institucional, en el sentido de que la responsabilidad sobre cuestiones de dirección política y de gestión económica se reparten entre dos ministerios separados: el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) y el de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP).

- La Secretaría de Estado para la Unión Europea

El MAEC es el órgano de la administración central competente para planificar, dirigir, ejecutar y evaluar la Política Exterior, garantizando así la unidad de acción del Estado en la esfera internacional. En su seno, la Secretaría de Estado para la Unión Europea es el órgano superior que asiste a la persona titular del Ministerio en la formulación y ejecución de políticas en el ámbito de la Unión Europea. Más específicamente, le compete la preparación de las reuniones del Consejo de Asuntos Generales, formación del Consejo de la UE donde se negocia la política de cohesión regional. La fijación de la posición española en este ámbito aconseja una labor de coordinación que la Secretaría de Estado para la UE debe ejercer a tres niveles: (1) interno -respecto de los demás órganos superiores y directivos del MAEC-, (2) interdepartamental -de la Administración General del Estado (AGE) en su conjunto- y (3) intergubernamental -respecto de las comunidades autónomas y corporaciones locales.

- La Dirección General de Fondos Comunitarios (DGFC)

De acuerdo con la reciente reestructuración ministerial adoptada tras las elecciones generales de noviembre de 2011, recae en el nuevo

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la aplicación de la política de cohesión regional, el cual la ejerce a través de la Dirección General de Fondos Comunitarios (DGFC)¹. A tal fin, la DGFC tiene atribuida una competencia general de coordinación, gestión, seguimiento y control de los fondos estructurales y del Fondo de Cohesión, que además la convierte en interlocutora directa con la Comisión Europea para la negociación de todos los asuntos relacionados con los fondos estructurales. Ello conlleva, además, una función de coordinación con el resto de departamentos ministeriales y de las correspondientes administraciones territoriales que participan en la gestión de fondos, en lo relativo a su programación y seguimiento.

- La Representación Permanente de España ante la Unión Europea (REPER)

La REPER es el órgano acreditado con carácter representativo y de gestión, con vistas a asegurar la presencia de España en las instituciones y órganos dependientes de la UE, así como su eficaz participación en el proceso decisorio europeo. Aunque adscrita orgánicamente a la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores, la REPER depende funcionalmente de la Secretaría de Estado para la UE, de la cual recibe instrucciones para el desempeño de sus atribuciones relacio-

nadas con las políticas comunitarias. La REPER desempeña una función esencial de canalización de toda la documentación comunitaria e información sobre asuntos de interés para España. Sus funcionarios participan a menudo como expertos dentro de los comités consultivos de la Comisión, así como dentro de la delegación del Estado español en los diferentes niveles de negociación de propuestas normativas europeas dentro del Consejo.

La adecuación de este órgano al carácter políticamente descentralizado del Estado español llevó a la creación de la Consejería para Asuntos Autonómicos en 1996. Inicialmente designados por el gobierno central y desde 2005 nombrados por las propias CCAA, los consejeros autonómicos de la REPER participan, como miembros de la delegación española, en las reuniones de los grupos de trabajo y del COREPER sobre asuntos que afectan a las competencias o intereses de las CCAA. Sirven de esta forma como cauce prioritario de información a las CCAA, a través de su relación directa con las oficinas de representación de las CCAA en Bruselas (ver el análisis más detallado en el capítulo 3).

¹ Véase el RD 1823/2011 de 21 de diciembre (BOE nº. 307 de 22 de diciembre).

En las administraciones autonómicas

En términos generales, los gobiernos autonómicos presentan un marcado isomorfismo institucional, que reproduce en gran medida el modelo de separación de competencias (políticas y económicas) descrito para la AGE. Exceptuando los supuestos de unificación funcional en Cantabria, La Rioja y Navarra², y en menor medida también en Castilla La Mancha y Madrid³, el resto de CCAA presentan una disociación de las responsabilidades en materia de dirección y coordinación política de los asuntos europeos y en materia de gestión económica de la política de cohesión, en dos órganos superiores o directivos diferentes.

- Las Direcciones Generales autonómicas para asuntos europeos

2 En estas CCAA, tanto la coordinación general de asuntos europeos como la gestión de los fondos comunitarios es asumida por un único departamento, a saber: la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo (DG de Economía y Asuntos Europeos) en Cantabria; la Consejería de Presidencia (Secretaría General Técnica) en La Rioja; y la Consejería de Economía y Hacienda (DG de Política Económica e Internacional) en Navarra.

3 En Castilla La Mancha, la aparente concentración de funciones dentro de la Consejería de Economía y Hacienda se ha desglosado a nivel de dirección general, mediante la creación de una DG de Planificación Económica y Asuntos Europeos encargada de la coordinación política general de los asuntos relacionados con la UE, y una DG de Presupuestos y Fondos Comunitarios, responsable de la gestión de los fondos estructurales y del fondo de cohesión europeos. En la Comunidad de Madrid, la bifurcación funcional se realiza a nivel de subdirección, con dos Subdirecciones Generales competentes respectivamente para “asuntos europeos e interregionales” y para “fondos europeos”.

Las elecciones autonómicas celebradas en mayo de 2011 parecen haber servido para consolidar dos modelos. En primer lugar y de manera predominante, las funciones de impulso y coordinación interdepartamental de las actuaciones que se derivan de la pertenencia a la UE -incluyendo la presencia directa de la CA ante las instituciones, órganos consultivos y demás organismos comunitarios, así como su participación en los asuntos europeos en colaboración con la AGE y demás administraciones públicas españolas- se sitúan bajo la dependencia directa de la presidencia del gobierno autonómico o, en su caso, dentro de la consejería que ejerce funciones de apoyo ala anterior (Ver cuadro 4.1). Ambas estrategias responden a un modelo de adscripción orgánica que denota claramente el carácter transversal y la relevancia asignados a los asuntos europeos en el marco de las políticas autonómicas.

Así ocurre en los gobiernos del País Vasco -donde la Secretaría General de Acción Exterior está integrada dentro de la Lehendakaria- y de las Islas Canarias -donde la DG de Relaciones Exteriores está adscrita a la presidencia del gobierno a través de la Viceconsejería de Acción Exterior-. Igualmente, el Servicio de Acción Exterior de la Junta de Extremadura y la Oficina de Asuntos Europeos del Principado de Asturias -también con rango de servicio-, están integrados dentro de la estructura orgánica de

la presidencia de sus respectivos gobiernos. En otras nueve CCAA -Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña, Galicia, las Islas Baleares, La Rioja, la Región de Murcia y la Comunidad Valenciana- la responsabilidad en materia de coordinación política de asuntos europeos corresponde a un órgano directivo adscrito a la consejería de presidencia.

Con menor frecuencia, dicha competencia ha sido asignada a la consejería de economía y/o hacienda (ver cuadro 4.1); hecho que además coincide con supuestos de unificación de las responsabilidades de coordinación política y gestión económica descritos con anterioridad. Por tanto, y de acuerdo con la situación observada en Cantabria, Castilla La Mancha y Navarra, puede afirmarse que la unificación funcional, de producirse, tiende a hacerlo dentro del departamento de economía y/o hacienda. Por lo demás, este modelo de adscripción orgánica pone de manifiesto la creciente importancia de las dimensiones económica, financiera y presupuestaria de las políticas, y por ende, el papel expansivo que el departamento inmediatamente responsable de las mismas desempeña en la definición de las directrices generales del gobierno autonómico.

La comunidad autónoma de Madrid constituye en la actualidad la única excepción fuera de los dos modelos descritos. Aquí, la coordinación de

los asuntos europeos se ha hecho depender orgánicamente de la vicepresidencia del gobierno. El hecho de que las labores de vicepresidencia son ejercidas por un departamento con competencias sectoriales propias ha generado una situación poco usual donde la DG responsable de asuntos europeos se inserta dentro de la consejería competente en materia de cultura y deporte⁴.

- Direcciones Generales autonómicas para la gestión de fondos

Con carácter general, las funciones de programación y coordinación de la ejecución y seguimiento presupuestario de las actuaciones cofinanciadas con los fondos estructurales o con el Fondo de Cohesión europeos, están atribuidas a un órgano directivo dentro del departamento de economía y/o hacienda. Con anterioridad a las elecciones autonómicas de mayo de 2011, se observaba una cierta correlación entre el volumen de fondos europeos conferidos a una comunidad autónoma y el rango del órgano que ostentaba la gestión de los mismos como competencia única o prioritaria. De tal forma, tanto en las regiones españolas de convergen-

4 Con anterioridad a 2011, esta situación también ocurría en Cantabria, donde la DG de asuntos europeos y cooperación al desarrollo se encontraba adscrita a la Consejería de Empleo y Bienestar Social, y en la Comunidad Valenciana, que contaba con una Secretaría Autonómica de relaciones con el Estado y la UE dentro de la Consejería de Justicia y Administración Pública.

cia (Andalucía, Castilla La Mancha, Extremadura y Galicia) como en varias regiones *phasing-out* (Canarias y Castilla y León) esta responsabilidad era asignada a nivel de DG. En el resto de CCAA, las funciones relacionadas con los fondos europeos quedaban atribuidas, dentro de la correspondiente dirección general, a un órgano con rango de subdirección (Madrid o Cataluña) o más generalmente a un órgano administrativo con rango de servicio.

Tras la celebración de las elecciones, diversas CCAA han abordado un proceso de reestructuración, que ha tenido consecuencias inmediatas en cuanto a la configuración del marco institucional y administrativo de los asuntos europeos. Como parte de los paquetes de medidas adoptados por los gobiernos regionales ante la actual crisis económica, dichas reformas se han orientado normalmente a la simplificación y adelgazamiento de sus aparatos gubernamentales y administrativos. Ello se ha traducido en dos tendencias complementarias: por una parte, la agrupación de varias materias dentro del marco competencial de un mismo órgano directivo o superior, de donde resulta una reducción del número de direcciones generales cuyo ámbito sustantivo se circunscribe a los asuntos y/o fondos europeos. Por otra parte, una ampliación de los casos donde el tratamiento de aquellos se

lleva a cabo a nivel de servicio⁵.

Excepción hecha de la Comunidad Valenciana -donde se han creado dos DG específicamente dedicadas a las “relaciones con la Unión Europea” y a “proyectos y fondos europeos”- en la mayoría de las CCAA los asuntos europeos se encuentran ahora subsumidos dentro de una DG cuyo marco competencial se define en términos amplios de relaciones exteriores (Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y Murcia); a lo que en muchos casos se incorporan además otras responsabilidades como relaciones institucionales (Aragón, Baleares, Castilla y León y Madrid). En cuanto a la competencia para la gestión de fondos europeos, en la mayoría de las CCAA se encuentra ahora adscrita a la DG con responsabilidades presupuestarias (por ejemplo Aragón, Asturias, Baleares, Castilla La Mancha, Castilla y León o Murcia) o de planificación económica (Andalucía, Cantabria, Galicia o País Vasco).

⁵ Destaca, en este sentido, el caso de las Islas Baleares, donde la DG de acción exterior y relaciones con la UE y la DG de fondos europeos se corresponden ahora, respectivamente, con el servicio de relaciones europeas y el servicio de fondos europeos.

Cuadro 4.1. Estructuras Autonómicas de Asuntos Europeos

	Dirección y Coordinación Política Central	Gestión de Fondos Europeos
ANDALUCÍA	SG.Acción Exterior (C. Presidencia)	DG. Fondos Europeos y Participación (SG. Econ.; C. Econ.; Innovación y Ciencia)
ARAGÓN	S.Acción Exterior - DG. Participación ciudadana, Acción Exterior y Cooperación (Dpto. de Presidencia y Justicia)	S. Fondos Europeos - DG. Presupuestos, Financiación y Tesorería. (Dpto. Hacienda y Sector Público)
ASTURIAS	Oficina Asuntos Europeos (Presidencia)	S. Fondos Europeos (DG. Hacienda y Presupuestos. (C. Hacienda y Sector Público)
BALEARES	S. Relaciones Europeas - DG. Federaciones Institucionales y Acción Exterior (C. Pres.)	S. Fondos Europeos, Proyectos e Iniciativas Comunitarias - DG. Presupuestos y Financiación (Vicepre. Económica, Promoción Empresarial y Empleo)
CANARIAS	DG. Relaciones Exteriores (Viceconsejería de Acción Exterior. Presidencia)	DG.Asuntos Económicos con la UE (C. Econ., Hacienda y Seguridad)
CANTABRIA	DG. Economía y Asuntos Europeos (C. Economía, Hacienda y Empleo)	
CASTILLA LA MANCHA	DG. Planificación Económica y Asuntos Europeos (C. Economía y Hacienda)	S. Fondos Europeos (DG. Presupuestos y Estadística. Consejería de Hacienda)
CASTILLA Y LEÓN	DG. Relaciones Institucionales y Acción Exterior (Consejería de Presidencia)	S. Fondos Europeos - DG. Financiación Autonómica (Consejería Econ. y Hacienda)
CATALUÑA	DG. Relaciones Exteriores (Dpto. Presidencia)	S. Fondos Comunitarios (DC. Financiación Autonómica. Consejería Econ. y Hacienda)
EXTREMADURA	S.Acción Exterior (SG. Presidencia)	S. Fondos Comunitarios . (DG. Financiación Autonómica. C. Economía y Hacienda)
GALICIA	DG. Rela. Exteriores y con la UE (C. Presidencia, Admón. Pública y Justicia)	DG. Planificación y Fondos (Consejería de Hacienda)
LA RIOJA	S.Acción Exterior y Cooperación al Desarrollo (SGT. C. Presidencia y Justicia)	
MADRID	DG.,Asuntos Europeos y Cooperación con el Estado (Vicepresidencia) Sub. DG.Asuntos Europeos e Interregionales	Sub. DG. Fondos Europeos
MURCIA	DG. UE y Rels. Exteriores (C. Presidencia)	DG. Presupuestos y Fondos Europeos (Consejería Economía y Hacienda)
NAVARRA	DG. Política Económica e Internacional (Consejería Economía y Hacienda)	
PAÍS VASCO	SG.Acción Exterior (Presidencia)	DG. Economía y Planificación (Dpto. Econ y Hac)
C.VALENCIANA	DG. Relaciones con la UE (C. Presidencia)	DC. Proyectos y Fondos Europeos (C. Hac y Admón. Política)

Fuente: Webs oficiales de las Comunidades Autónomas. Elaboración Propia.

- Las Oficinas de las CCAA en Bruselas

La mayoría de los gobiernos subcentrales de los Estados miembros de la UE disponen de órganos de representación en Bruselas. En el caso de España, a la creación de las delegaciones de Cataluña, el País Vasco y Galicia, siguieron las demás regiones durante los años 80 y 90 del pasado siglo. Tras la decisión de cierre recientemente adoptada por el gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha⁶ y el anuncio en el mismo sentido por el gobierno de Asturias⁷, el número de oficinas de representación de las CCAA ante la UE pasará próximamente a quince. Si bien el resto de gobiernos autonómicos no parece haberse planteado medidas de igual alcance, en enero de 2012 se inició un proceso de discusión sobre las posibilidades de reducción de costes administrativos y de personal, y la mejora de la coordinación entre oficinas en el seguimiento de las políticas comunitarias y en la interlocución con los responsables de las instituciones europeas.

6 El cierre de la Oficina de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se enmarca dentro del propósito de racionalizar las administraciones y evitar duplicidades con el gobierno central, suprimiendo para ello “todos los órganos y unidades que no sean estrictamente necesarios” (Decreto 267/2011 de la Consejería de Economía y Hacienda; DO Castilla La Mancha, de 13 de septiembre de 2011).

7 “Las embajadas asturianas en Madrid y Bruselas cuestan 1.73 millones al año”, OviedoDiario, 7 de agosto de 2011. Disponible en <http://www.oviedodiario.es/web/?p=2495>

Se observan variaciones significativas en la dotación de recursos humanos de dichas oficinas que, en cierta medida correlacionan con el tamaño del presupuesto regional. En una horquilla entre dos y más de veinte personas, las Oficinas de La Rioja, Murcia o Navarra están entre las más pequeñas, mientras las de la Generalitat Catalana y la Generalitat Valenciana se sitúan en el otro extremo. Alrededor de trece personas, las delegaciones de Andalucía, las Islas Canarias y el País Vasco ocupan una posición intermedia.

También existen diferencias destacadas en términos de configuración jurídica: Así, por ejemplo, la Fundación Galicia-Europa y la Fundación Comunidad Valenciana-Región Europea constituyen consorcios de naturaleza público-privada que, aunque vinculados a la administración autonómica, están parcialmente integrados por agentes sociales de las CCAA respectivas. Más generalmente, se trata de órganos propios de la administración autonómica, adscritos directamente a la Consejería responsable de la coordinación de asuntos europeos⁸. Crecientemente, algunas CCAA han tendido a reforzar la dimensión política (o incluso paradiplomática) de sus oficinas en Bruselas, dotándolas de rango de dirección general y de consideración como

8 En Castilla y León, sin embargo, dicha oficina no depende orgánicamente de la Consejería de Presidencia, sino de la Consejería de Economía y Empleo, a través de la DG de Economía, Política Financiera y Asuntos Europeos.

“delegación oficial” del gobierno autonómico en el exterior. El País Vasco presenta un modelo específico donde la caracterización como Delegación del Gobierno en el exterior y el reforzamiento de las funciones de la oficina (en parte motivado por la reciente supresión de la Dirección General de Acción Exterior) se conjugan con el marcado perfil técnico de su plantilla.

Independientemente de estas diferencias de naturaleza jurídica y rango jerárquico, las oficinas de las CCAA en Bruselas comparten el objetivo general de representación, defensa y promoción de los intereses de la Comunidad Autónoma respectiva ante las instituciones de la UE, y el ejercicio de una serie de funciones básicas. En primer lugar, desarrollan una labor de seguimiento permanente de las propuestas legislativas y demás actuaciones comunitarias que puedan afectar los intereses políticos y económicos de la correspondiente comunidad autónoma. En segundo lugar, actúan como antena prioritaria de recepción de información y documentación procedente de la REPER y como correa de transmisión a sus respectivos gobiernos. En tercer lugar, desempeñan labores de asesoramiento en cuestiones relacionadas con las iniciativas legislativas comunitarias, como la redacción de informes, dictámenes y dossiers especializados. Por último, llevan a cabo una importante función de lobby con las instituciones y órganos de la UE, y de participación en redes con otras

oficinas regionales españolas o de otros Estados miembros de la UE (Sobre la coordinación de actuaciones entre las oficinas regionales españolas, ver capítulo 3).

- Instrumentos de coordinación interdepartamental

Conscientes de la creciente dimensión externa de muchas actuaciones sectoriales, las CCAA buscan mecanismos para agilizar el intercambio de información y facilitar la colaboración interdepartamental. A tal fin, por ejemplo, la Generalitat de Cataluña trabaja en el desarrollo de la denominada “Externet”. Se trata de un sistema telemático de información e intercomunicación que, gestionado desde la Consejería de Presidencia, permite a todas las unidades de la administración autonómica compartir información sobre sus actividades y proyectos que puedan tener implicaciones para la acción exterior de la Generalitat. Además, muchos gobiernos autonómicos han creado mecanismos de dirección y coordinación interdepartamental para facilitar la coherencia y eficacia de su acción exterior (ver cuadro 4.2). Considerando la gran importancia de la dimensión europea de la acción exterior de las CCAA, estos órganos pueden servir, directa o indirectamente, para articular un tratamiento coordinado de los diversos ámbitos materiales de acción autonómica en la esfera comunitaria europea.

Cuadro 4.2. Instrumentos de coordinación interdepartamental dentro de las CCAA.

ANDALUCÍA	Comisión Interdepartamental de Acción Exterior
BALEARES	Comisión Interdepartamental de Acción Exterior
CANARIAS	Comisión de Coordinación y Planificación
CASTILLA LA MANCHA	Comisión Delegada de Acción Exterior
CATALUÑA	Comisión de Seguimiento de la Acción Exterior
EXTREMADURA	Comisión de Coordinación de Acción Exterior
MADRID	Comisión de Asuntos Europeos
PAÍS VASCO	Comisión Interdepartamental de Acción Exterior
COM.VALENCIANA	Comisión Interdepartamental de Relaciones Externas

Fuente: Webs oficiales de las Comunidades Autónomas. Elaboración Propia.

Por otra parte, algunas CCAA, han habilitado espacios de coordinación cuyo objeto específico son los asuntos europeos o la gestión de fondos comunitarios. En unos casos, se trata de reuniones especializadas dentro de los órganos de coordinación de la acción exterior previamente referidos (así ocurre en el Gobierno de las Islas Baleares). En otros casos, como el de Castilla La Mancha, se trata de instrumentos de coordinación totalmente independientes. Sin embargo, la composición de estas comisiones de coordinación interdepartamental ha generado en ocasiones problemas de funcionamiento. Así ocurre cuando la participación se realiza a nivel inferior al de director general; la falta de

capacidad de decisión de sus miembros ha dificultado el trabajo efectivo de tales mecanismos y ha conllevado un desuso gradual de los mismos.

JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA LA MANCHA. Comisión Regional de Coordinación de Fondos Comunitarios.

Creada por Dec. 187/2009 de 29 de diciembre y puesta en funcionamiento en mayo de 2010.

Compuesta por el Director General de Presupuestos y Fondos Comunitarios y el Secretario General Técnico de Agricultura que ejercen respectivamente la presidencia y vicepresidencia. En ella participan la Secretaría del Servicio Público de Empleo y vocales en representación de las demás consejerías.

Tiene asignada la función de asegurar la coherencia y la complementariedad de la aplicación de los fondos estructurales y el resto de los instrumentos financieros comunitarios en la región. Con vistas a evitar supuestos de doble cofinanciación, tiene prevista la elaboración de una guía para la aplicación de criterios de delimitación de las operaciones, que, en un mismo ámbito de intervención, puedan estar financiadas por varios fondos europeos.

GOBIERNO DE LAS ISLAS BALEARES. Sección Especializada para la Coordinación de Actuaciones ante la Unión Europea de la Comisión interdepartamental de Acción Exterior.

Creada por Orden del Consejero de la Presidencia del 16 de enero de 2001 (BQBI 11 de 25 de enero).

Compuesta por los Directores Generales de Economía y de Presupuestos que ejercen la presidencia y vicepresidencia de la Sección. En ella participan como vocales representantes de varias consejerías (como Trabajo; Comercio, Industria y Energía; y Agricultura y Pesca) y organismos autonómicos (como el consorcio para el desarrollo económico de las Islas Baleares).

Tiene asignada la función de coordinación interdepartamental en materia de participación del Gobierno y de la Administración de Islas Baleares en actuaciones financiadas y cofinanciadas por la UE. A tal fin, tiene asignados el estudio de los principales puntos conflictivos y solapamiento de actuaciones en materia de fondos, ayudas y proyectos de la UE, así como la propuesta de mejoras de la comunicación interdepartamental.

2 Instrumentos y mecanismos de negociación, participación y colaboración intergubernamental en las perspectivas financieras y en las políticas europeas de cohesión

Las CCAA carecen de derecho de participación directa dentro de las estructuras formales donde se adoptan las perspectivas financieras y

las políticas de cohesión de la UE. No obstante, existen cauces alternativos, a través de los cuales los gobiernos autonómicos intentan ejercer su influencia en los procesos decisorios a nivel europeo. A continuación se analizan las posibilidades y límites de participación autonómica asociados tanto con los espacios de consulta habilitados por las propias instituciones europeas, como con los mecanismos de coordinación y colaboración intergubernamental creados dentro del sistema español.

*Lecciones de la experiencia:
el proceso de negociación
de las perspectivas financieras 2007-2013*

La negociación del Acuerdo de Perspectivas Financieras 2007-2013 se produjo en el contexto de una Europa ampliada. Conviene subrayar este hecho porque la incorporación de diez nuevos Estados miembros a la UE en 2004, a los cuales se sumarían Rumanía y Bulgaria en 2007, tuvo importantes implicaciones tanto para los términos del debate sobre la cohesión como en relación a las estrategias y dinámicas de negociación. Por lo tanto, la ampliación constituye un factor decisivo a tener en cuenta al valorar la participación de las CCAA en el proceso previo, así como para diseñar su intervención con vistas al futuro periodo de programación 2014-2020.

Desde un punto de vista sustantivo, las dimensiones de la ampliación alentaron a los principales contribuyentes netos (Francia, Alemania, Reino Unido, Holanda, Suecia y Austria) a replantear la necesidad de limitar el techo máximo de gasto de la Unión Europea, cuya materialización se traduciría en recortes en la dotación presupuestaria destinada a medidas de desarrollo y convergencia regional. Por ende, la naturaleza y finalidad última de la política de cohesión fueron sometidas a examen, con vistas a determinar su aplicación a todo el territorio comunitario, a las regiones más pobres o exclusivamente

a los nuevos Estados miembros. El resultado de aquella reflexión fue una definición amplia de la política, que combina un doble objetivo de convergencia (para apoyar el crecimiento y el empleo en las regiones menos desarrolladas de la Unión), y competitividad regional y empleo (para la adaptación de las demás regiones a la globalización y la Estrategia de Lisboa)⁹. Al mismo tiempo se dio reconocimiento a las especificidades de las llamadas regiones *phasing-out* y regiones *phasing-in*¹⁰ y se asumió el principio de gradualidad.

Desde un punto de vista procedimental, la ampliación ha supuesto una disminución del peso relativo de cada estado miembro (en la UE de los 27) y de la capacidad de influencia de cada región (en la UE de las 268). En este escenario, resulta poco procedente conceptualizar los pro-

9 Junto a ellos se mantenía un tercer objetivo de cooperación territorial, destinado a fomentar la cooperación entre regiones para el desarrollo conjunto de proyectos.

10 El objetivo *phasing-out* de los Fondos Estructurales, incluido dentro de “convergencia”, se refiere a aquellas regiones que hubiesen sobrepasado el 75% del PIB medio de la UE por el efecto estadístico, es decir, por la disminución de la media europea como resultado de la entrada de los 12 nuevos Estados miembros. Se incluyen aquí Asturias, Murcia y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Por otra parte, el objetivo *phasing-in* dentro de “competitividad regional y empleo” corresponde a aquellas regiones que habrían dejado de pertenecer al Objetivo 1 por efecto natural de su propio crecimiento económico, es decir, por superar el 75% del PIB medio de la UE-25. En el segundo supuesto se encuentran Canarias, Castilla y León y la Comunidad Valenciana. De las actuales regiones españolas de convergencia (Andalucía, Castilla La Mancha, Galicia y Extremadura), y con vistas al próximo periodo presupuestario, se prevé que sólo la última conservará dicha condición.

blemas y retos como exclusivamente españoles, y en cambio la búsqueda de alianzas estratégicas se vuelve cada vez más imperiosa para el estado central y las regiones española. A tal fin, durante la negociación del marco financiero 2007-2013, España impulsó la creación de una coalición de estados conocida como “los países amigos de la cohesión”¹¹, para actuar como contrapeso del grupo de países contribuyentes netos al presupuesto de la UE. Se trata de una coalición cuya actividad ha continuado más recientemente, de cara a la preparación de las negociaciones del futuro marco financiero 2014-2020¹².

Como experiencia de colaboración a nivel regional cabe mencionar el partenariado Regiones de Convergencia Camino de la Cohesión (CROWC)¹³, en el que participan los gobiernos de Andalucía, Castilla La Mancha y Galicia junto a otros tantos gobiernos subestatales de Alemania, Eslovenia, Reino Unido y la República Checa.

11 Inicialmente integrada por España, Grecia y Portugal junto a los diez nuevos estados miembros, a los que posteriormente se unieron representantes de Bélgica, Italia, Irlanda y Finlandia (Notorski 2008: 3-4).

12 Ver referencias a esta coalición en “España rechaza la condicionalidad macroeconómica para recibir fondos de cohesión desde 2014”, El Correo Gallego, 15 de noviembre de 2011 (<http://www.elcorreogallego.es/galicia/ecg/espana-rechaza-condicionalidad-macroeconomica-recibir-fondos-cohesion-2014/idEdicion-2011-11-15/idNoticia-713230/>) o “España busca aliados entre los ‘Amigos de la Cohesión’ para hacer frente a la propuesta británica”, El Mundo, 7 de diciembre de 2005 (<http://www.elmundo.es/elmundo/2005/12/07/internacional/1133917603.html>).

13 Acrónimo a partir de su denominación en inglés: “Convergence Regions on the Way to Cohesion”.

En su condición de regiones que con toda probabilidad superarán el 75% del PIB medio comunitario a partir de 2014, y por tanto saldrían del objetivo de convergencia en el próximo periodo de programación de los fondos estructurales, han organizado diversas actividades para dar visibilidad a su situación, contribuyendo de esta forma al debate sobre el futuro de la política regional¹⁴.

Por otra parte, Cataluña, Galicia y el País Vasco son miembros de la Red RoTOPI (*Round Table of Practitioners in Implementation*), que desarrolla actividades periódicas para estimular el debate sobre cuestiones como la reforma de los fondos europeos y la cooperación territorial, y que sirve como instrumento de *networking* clásico con las instituciones comunitarias. Aunque sin constituir alianzas estables, existen otras iniciativas regionales como las Jornadas sobre el Futuro de la Política de Cohesión organizadas por la DG de Fondos Europeos y Planificación de la Junta de Andalucía (Sevilla, marzo de 2011), donde se reunieron los responsables andaluces de la política de cohesión con otros representantes regionales, responsables comunitarios y expertos en la materia.

14 Así, por ejemplo, ver su participación dentro la novena edición de la Semana Europea de las Regiones y las Ciudades (10 a 13 de octubre de 2011). Otras estructuras de cooperación interregional que contribuyeron al debate sobre el futuro de la cohesión en el marco de los conocidos como Open Days 2011 incluyen: el “partenariado de regiones innovadoras” (del que forman parte la Comunidad Valenciana y la Región de Murcia) o la “alianza de regiones por la movilidad limpia” (con la participación de Castilla y León y el País Vasco).

Teniendo en cuenta estos presupuestos y condiciones de partida, ¿cuál ha sido la involucración y los términos de las propuestas de las CCAA al debate sobre la reforma de las políticas de cohesión europea?

Los gobiernos autonómicos están excluidos del proceso formal de negociación del presupuesto comunitario y de las normas de base para la utilización de los fondos estructurales, que son decididos por el Consejo y el Parlamento Europeos, tomando como punto de partida una propuesta de la Comisión Europea (Kölling 2009: 156). No obstante, las consultas públicas abiertas por el Ejecutivo comunitario ofrecen el principal cauce de influencia, que además se produce en una fase muy temprana de la formulación de las nuevas políticas de cohesión europea.

La consulta en relación al Cuarto Informe sobre Cohesión Económica y Social “Crecimiento de las Regiones Desarrollo de Europa” (septiembre 2007 - enero 2008) sólo fue atendida por los gobiernos de Cataluña, Galicia y el País Vasco, mientras que el Gobierno de las Islas Canarias participó en la consulta pública sobre la “Estrategia para las Regiones Ultraperiféricas” que se desarrolló aproximadamente durante las mismas fechas. La posterior consulta sobre el “Libro Verde sobre la cohesión territorial – Convertir la diversidad territorial en factor de

éxito” (octubre 2008 - febrero 2009) contó con la participación de los anteriores junto a otros seis gobiernos autonómicos y varias diputaciones provinciales. Por último, un total de doce CCAA¹⁵ y la ciudad autónoma de Melilla han presentado contribuciones a la última consulta pública sobre las Conclusiones del Quinto Informe sobre la Cohesión Económica y Social “El Futuro de la Política” (noviembre 2010 - febrero 2011). Estos datos confirman una tendencia creciente en la involucración de las CCAA en los referidos procesos de reflexión y consulta pública.

Junto a las mencionadas contribuciones individuales, existe una serie de iniciativas y procesos de reflexión colectiva de las regiones españolas y de éstas con otras regiones europeas, para abordar la adaptación de la política de cohesión a los nuevos retos y las posibles mejoras en la implementación con vistas a maximizar su impacto en el futuro. Destaca, en este sentido, la reacción conjunta de las CCAA al primer borrador de la Comisión Europea (de octubre de 2009) sobre la revisión del marco presupuestario post-2013. Este documento, conocido en jerga comunitaria como el *non-paper*, contenía una interpretación muy restrictiva de la futura política de cohesión, y proponía exigencias de

15 Específicamente: Andalucía, Aragón, Asturias, Islas Baleares, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia, Navarra, País Vasco y la Comunidad Valenciana.

condicionalidad más estrictas y una mayor focalización hacia resultados. Tras haber sido filtrado a todas las oficinas de las regiones europeas en Bruselas, la mayoría de las delegaciones regionales españolas participaron en la redacción de un documento de protesta que fue posteriormente refrendado por sus respectivos gobiernos autonómicos y transmitido a la Comisión Europea como documento de posición común de las CCAA¹⁶.

Dicho documento revela una visión ampliamente compartida de la cohesión como instrumento no sólo de solidaridad con las regiones menos desarrolladas, sino también de inversión en el resto, “para ayudar a todas las regiones a afrontar algunos desafíos de especial importancia”¹⁷. Coinciden también las CCAA en destacar el objetivo de arbitrar redes de seguridad mediante periodos transitorios “adecuados y suficientes” de forma que la disminución de fondos a la cual se enfrentan las regiones que cambien de status se realice ordenada y progresivamente, evitando con ello “cambios bruscos y traumáticos que puedan poner en riesgo los logros conseguidos hasta ahora por la política de cohesión”¹⁸.

Mientras la defensa de un enfoque amplio de la política de cohesión para todas las regiones y del principio de gradualidad en la pérdida de fondos pudo resultar decisiva como respuesta al *non-paper*, las contribuciones al Quinto Informe que se han limitado a reiterar ambos principios resultan parcialmente superfluas. Y ello es así porque para entonces el concepto amplio de cohesión y la necesidad de establecer periodos transitorios ya habían sido generalmente asumidos como punto de partida en la formulación de la futura política de cohesión¹⁹. Es decir, lo que estaba en juego a comienzos de 2011 eran cuestiones más concretas como las relativas al contenido del futuro régimen transitorio y la asignación presupuestaria reservada para cada tipo de regiones; la concentración de prioridades estratégicas; el régimen de condicionalidad; o la gestión por resultados.

Frente a algunas contribuciones relativamente vagas y generalistas al respecto, varias CCAA mostraron mayor capacidad propositiva por ejemplo en relación a la posible creación de una nueva categoría intermedia de regiones. En este sentido, se planteó la necesidad de combinar el PIB per cápita con otros indicadores socioeconómicos (nivel de desempleo) y medioambientales y la posibilidad de clasificar las regiones no de forma general sino por temas o sectores.

16 Reflexiones de las Comunidades Autónomas ante la revisión del presupuesto comunitario, de noviembre de 2009.

17 Ibid.

18 Ibid.

19 Así lo confirman las entrevistas realizadas en la Comisión Europea.

Con vistas a la asignación de recursos, se sugirió tener en cuenta el punto de partida de la región respecto de los objetivos marcados por la Estrategia Europa 2020 y la posibilidad de asociar la duración del régimen transitorio al volumen de fondos previamente recibidos.

Varias de estas propuestas han quedado reflejadas en el borrador del paquete legislativo aprobado por la Comisión Europea en octubre de 2011, que dará forma a la política de cohesión de la UE durante el periodo 2014-2020. Entre ellas se encuentran la concreción de la gradualidad en la propuesta de que la dotación de fondos estructurales para las nuevas categorías de “regiones más desarrolladas” y “regiones en transición” sea al menos igual a los dos tercios de la percibida en el periodo 2007-2013; y la creación de un fondo de reserva para premiar el buen desempeño. Por el contrario, la definición de la categoría de “regiones en transición” se realizará exclusivamente en términos de PIB (aquellas regiones con PIB per cápita entre el 75% y el 90% de la media del PIB de los 27 países miembros de la UE); y tampoco ha sido atendida la posición mayoritaria en España frente a la asociación de la política de cohesión a criterios de condicionalidad macroeconómica.

El papel de la CARUE y otras conferencias sectoriales

La Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión Europea (CARUE)²⁰ y el sistema de conferencias sectoriales constituyen el entramado institucional básico sobre el que se articula la colaboración entre la AGE y las CCAA con vistas a la participación interna de estas últimas en la fase ascendente del derecho comunitario. Desde 1994, la CARUE ha adoptado una serie de acuerdos que sirven para definir el sistema general de colaboración intergubernamental en asuntos europeos²¹, y que nos permiten distinguir tres niveles de participación autonómica en el proceso decisorio europeo: (1) el acceso de las CCAA a la información sobre la propuesta y adopción de actos legislativos por las instituciones comunitarias; (2) la contribución autonómica a fijar la posición negociadora del Estado mediante la formación de una posición común por parte de las CCAA; y (3) la presencia auto-

20 Inicialmente denominada Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE), la misma acordó el cambio de denominación en su reunión de 15 de abril de 2010. Para detalles sobre su constitución y funcionamiento, ver el capítulo 3.

21 Destacan entre ellos: el “Acuerdo sobre Participación Interna de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Comunitarios Europeos a través de las Conferencias Sectoriales” (1994); el “Acuerdo sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los Comités de la Comisión Europea” (1997); el “Acuerdo sobre la Participación de las Comunidades Autónomas en las formaciones del Consejo de Ministros de la Unión Europea” (2004) y el “Acuerdo sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER” para la incorporación de dos Consejeros Autonómicos designados por consenso por la propia CARUE.

nómica directa en las reuniones del Consejo de Ministros de la UE, mediante la incorporación a la Delegación española de un miembro, con rango de Consejero, o miembro de un Consejo de gobierno autonómico, que representa a todas las Comunidades (y que en ocasiones disfruta del derecho al uso de la palabra). ¿En qué medida se aplican estos tres niveles de participación autonómica en relación con las políticas europeas de cohesión?

Conviene enfatizar, en primer lugar, que la incorporación de un consejero autonómico en la negociación a nivel europeo depende de la voluntad y decisión expresa del Gobierno Español, de abrir las formaciones del Consejo de Ministros de la UE a este tipo de participación. Por virtud del Acuerdo de la CARCE de 2004, como se ha visto en el capítulo anterior, esta medida se aplica desde entonces a cuatro formaciones (Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; Empleo, Política Social, Salud y Consumidores; Educación, Juventud, Cultura y Deporte), a las que en 2009 se añadió el Consejo de Ministros de Competitividad, en temas de consumo. Ninguna de dichas formaciones incluye las perspectivas financieras plurianuales o las políticas de cohesión dentro de su ámbito material. Por el contrario, estos expedientes se abordan en el Consejo de Asuntos Generales y el Grupo de Trabajo sobre Medidas Estructurales (preparatorio de las reuniones del consejo en esta ma-

teria), los cuales permanecen excluidos, hasta la fecha, de este tipo de participación autonómica directa.

En lo que se refiere al segundo nivel de participación autonómica, existen problemas generales asociados con la discrecionalidad de la AGE a la hora de definir la posición española ante el Consejo y su no vinculación a los criterios adoptados de común acuerdo por las CCAA²². Además, y a diferencia de los crecientes esfuerzos de cooperación interautonómica para este fin en otros ámbitos competenciales (como son juventud o medio ambiente), no existe evidencia de que las CCAA hayan formalizado posiciones comunes con vistas a influir la posición negociadora del Estado español en materia de políticas de cohesión²³.

Por otra parte, cabría esperar la utilización de la CARUE y del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF)²⁴ como espacios habituales

22 Una crítica frecuentemente apuntada por las CCAA. En este sentido, ver también Morata (2010) y Kölling (2009: 160)

23 Según la información provista en la memoria anual de actividades de las conferencias sectoriales, elaborado por la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. Disponibles en: http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_autonomica/coop_multilateral_ccaa_ue/cooperacion_multilateral/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_anuales.html

24 Constituido por el Ministro de Hacienda y Administración Pública y el Consejero de Hacienda de cada Comunidad Autónoma, el CPFF tiene atribuidas entre sus funciones la coordinación de las políticas presupuestarias, de las inversiones públicas y de cualquier actividad financiera que precise una actuación coordinada entre la Hacienda del Estado y las CCAA.

para canalizar la información y discusión entre los gobiernos central y autonómicos sobre el marco presupuestario plurianual y las políticas de cohesión europeas (especialmente durante el proceso de elaboración de los mismos). En la práctica, sin embargo, no parece que dichas conferencias sectoriales sean aprovechadas suficientemente con esta finalidad. Desde 2006, la agenda de la CARUE ha estado básicamente conformada por labores de ejecución, coordinación y seguimiento de los Acuerdos de participación de 2004. Con menor frecuencia, el gobierno central ha utilizado las reuniones para informar de cuestiones varias como la aprobación de directivas, las sesiones del Consejo Europeo o las actividades de la propia Presidencia Española, pero sin que las perspectivas financieras o los fondos europeos hayan constituido un punto específico del orden del día. Por su parte, el CPFF ha abordado el tema en una única ocasión y como parte de los ruegos y preguntas: en la reunión 27 de junio de 2006, el gobierno castellano-leonés planteó una cuestión sobre el reparto de la gestión de fondos.

En 2007, la AGE puso en marcha un mecanismo para favorecer el intercambio de información y la aportación de criterios y comentarios por parte de las CCAA, especialmente en los asuntos relacionados con la representación autonómica directa. En concreto, se dio acceso a las administraciones regionales a la plataforma

de comunicación *online* de la Comisión Europea (Red CIRCA, Communication and Information Resource Centre Administrator), que ofrece documentos e información relevante sobre las discusiones dentro de sus comités y grupos de trabajo. Como experiencia piloto, el acceso a la Red CIRCA se facilitó inicialmente dentro de la Comisión de Coordinadores (órgano de segundo nivel de la CARUE) y seguidamente en el ámbito del Consejo de Medio Ambiente. Pero no hay constancia de que se haya generalizado su uso en el resto de áreas de intervención de la UE ni, más específicamente, en el caso de las políticas presupuestaria y de cohesión regional. Frente a la infrautilización de las conferencias sectoriales y de la Red CIRCA con fines informativos, la transmisión de información y documentación en este ámbito se sigue canalizando primariamente a través de las consejerías de asuntos autonómicos y de política territorial de la REPER, así como mediante el contacto directo de las oficinas de las CCAA en Bruselas con las instituciones comunitarias.

El escenario así descrito pone de manifiesto importantes limitaciones en la participación de los gobiernos regionales españoles en la negociación de las perspectivas financieras y de las políticas de cohesión europeas. Hay que señalar, no obstante, la oportunidad que ofrece el proceso de reflexión interna en el que se encuentra actualmente inmersa la CARUE para resol-

ver esas deficiencias y dar un nuevo impulso a la cooperación Estado-CCAA en este ámbito. En 2009 se decidió la constitución de un Grupo de Trabajo, integrado por representantes de seis CCAA y del Ministerio de Política Territorial, con el propósito de abordar una reforma del reglamento de funcionamiento interno de la Conferencia. Como resultado, en la reunión de 15 de abril de 2010 la CARUE acordó la modificación de su reglamento interno, reduciendo el quórum de constitución a la mitad de sus miembros y reconociendo el sistema de videoconferencia a efectos de quórum²⁵. Sin embargo, no se ha procedido a flexibilizar el régimen votación dentro de la conferencia. De hecho, la exigencia rigurosa de rango de consejero para este fin ha generado problemas para algunas CCAA (como Asturias, Galicia o el País Vasco) en las que el Secretario General responsable de la coordinación de asuntos europeos ha quedado excluido de las votaciones o se ha visto obligado a acudir a las reuniones de la CARUE acompañado de un consejero con competencias sectoriales muy específicas (por ejemplo turismo o medio ambiente)²⁶.

El Plan Anual de la CARUE 2010 establece como tema prioritario la identificación de problemas y búsqueda de mejoras en relación a la

participación autonómica en el Consejo de Ministros de la UE y el sistema de Comitología. A este fin, la Comisión de Coordinadores y el Grupo de Trabajo de la CARUE han elaborado un cuestionario amplio para recabar la opinión y propuestas de las CCAA sobre una gran variedad de temas. Precisamente una de las principales cuestiones del actual examen es la posibilidad de extender la participación autonómica a nuevos ámbitos temáticos y/o formaciones ministeriales y el orden a seguir en esas futuras ampliaciones. En relación con este tema, varias CCAA vienen reclamando desde hace tiempo una mayor involucración en el diseño de las políticas de cohesión²⁷.

También están en consideración medidas para mejorar la transmisión de información y documentación, la concertación entre la AGE y los gobiernos autonómicos, así como los mecanismos de formación de la posición común. En relación con este último aspecto, conviene no ignorar el papel a desempeñar por la reciente-

27 Así, por ejemplo, ver la respuesta del Gobierno Vasco al Quinto Informe sobre cohesión donde se afirma:

“...las CCAA no tienen acceso al grupo de acciones estructurales en el que se tratan los asuntos relativos a la política de cohesión de la UE. Precisamente en este caso tiene todo el sentido que las CCAA puedan participar, debido al carácter regional de la política... Si bien este asunto no compete a la Comisión Europea y depende de las negociaciones internas en España, nos gustaría aprovechar la ocasión para poner de manifiesto esta disfunción, que quizá sería más fácil de corregir en caso de que existiese una formación del Consejo dirigida específicamente a la política de cohesión”.

25 Resolución de 29 de abril de 2010, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial. (BOE 136, de 4 de junio de 2010).

26 Según información obtenida en varias entrevistas.

mente creada Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas (<http://www.comunidadesautonomas.org/>). La misma tiene su origen en los “Encuentros entre las CCAA para el desarrollo de sus Estatutos de Autonomía”, el primero de los cuales se celebró en Zaragoza en julio de 2008, con la participación de las seis CCAA que habían reformado sus estatutos de autonomía. Desde entonces, se ha reunido en ocho ocasiones más, a las que se han asistido, progresivamente y bajo demanda, los restantes gobiernos autonómicos. En la octava reunión (Santiago de Compostela, octubre de 2010), se acordó formalizar su funcionamiento, transformando los encuentros en una Conferencia de Gobiernos Autonómicos.

Como principal órgano de colaboración y cooperación horizontal, es decir sin la participación del Estado Central, la Conferencia ha firmado diversos convenios y protocolos para promover actuaciones conjuntas entre CCAA en materias con competencias comunes²⁸, así como para impulsar la participación en asuntos de política estatal y dentro de la UE. En este sentido, en la reunión de Barcelona (noviembre de 2009), las CCAA con estatuto de autonomía reformado aprobaron una “Declaración sobre

la participación de las CCAA en la formación de las posiciones del Estado ante la UE”. En su última reunión (Santander, marzo de 2011), la Conferencia a firmado un “Protocolo general para la definición de una propuesta común de las CCAA ante la reforma de la política común de pesca”.

3 Instrumentos de programación, seguimiento, evaluación y coordinación de las actuaciones cofinanciadas con fondos europeos

Como se ha visto en el segundo capítulo, la ejecución de los fondos estructurales y del fondo de cohesión se lleva a cabo mediante la definición de una serie de instrumentos programáticos (los llamados Programas Operativos-PO). Frente al modelo de Programas Operativos Integrados utilizado durante el periodo 2000-2006, el periodo 2007-2013 se ha basado en una programación monofondo, que ha dado como resultado un total de 53 Programas Operativos: veintidós PO FEDER y similar número de PO FSE (en cada caso diecinueve de ellos de ámbito regional y tres plurirregionales), además de ocho PO de Cooperación Territorial Europea y un PO Cohesión-FEDER de ámbito nacional. Esta multiplicidad de instrumentos exige una clara dirección estratégica, con vistas a garanti-

²⁸ Como son los temas de atención a mujeres víctimas de maltrato; coordinación y extinción de incendios; reconocimiento recíproco de licencias de caza y pesca; o coordinación de actividades e instalaciones juveniles.

zar tanto la coherencia intersectorial -entre las políticas públicas cofinanciadas- como la coordinación inter-gubernamental -entre las administraciones públicas responsables de la aplicación de dichos fondos en España. A continuación se examina la participación de las CCAA en la fase de programación y las fortalezas y debilidades de su actuación en términos de orientación estratégica.

Con carácter general, puede observarse una creciente intervención de los actores regionales en el diseño estratégico y programático de los fondos estructurales, a lo largo de los sucesivos períodos de programación. Si bien la participación los gobiernos autonómicos en el diseño del Marco Estratégico Nacional de Referencia (MENR) se limita a consultas de carácter más o menos informal, las CCAA participan en el Comité de Coordinación de Fondos (COCOF)²⁹, así como en el sistema de seguimiento estratégico, a través del Comité Consultivo de Seguimiento Estratégico y Evaluación.

Más específicamente, las CCAA lideran la elaboración de los respectivos Programas Operativos de ámbito regional. Tales documentos sirven para concretar su estrategia de desarrollo y

prioridades de intervención, definiendo una serie de medidas plurianuales a cofinanciar con los Fondos Europeos. Con vistas a dotarse de una base estratégica adecuada y consecuente tanto con las políticas de cohesión europeas como con las orientaciones de desarrollo definidas a nivel estatal, los POs regionales hacen referencia constante a la vinculación de sus prioridades a la consecución de los objetivos definidos por las Orientaciones Estratégicas Comunitarias en materia de Cohesión, la Estrategia de Lisboa, el MENR y el Plan Nacional de Reformas (2005-2008). Junto a estos referentes estratégicos de ámbito europeo y nacional, muchas CCAA disponen de sus propias estrategias de desarrollo regional, a través de las cuales intentan adaptar y concretar las prioridades del MENR a las necesidades específicas de la región, y como tales constituyen el primer documento de referencia sobre el que se sustancia la programación regional de los fondos europeos³⁰.

En general, la Comisión Europea ha valorado positivamente las actividades de planificación estratégica y programación desarrolladas por las administraciones regionales españolas, al-

29 Órgano de coordinación de las políticas ejecutadas con el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo, el Fondo de Desarrollo Rural, y el Fondo Europeo de Pesca.

30 Sirven como ejemplos: la “Estrategia de Competitividad de Andalucía 2007-2013” (ECA); el 2 Plan Estratégico de la Región de Murcia 2007-2013” (PERM); la estrategia de desarrollo socioeconómico sostenible de la economía vasca conocida como la “Segunda Transformación Económica”; o el “Pacto por el Desarrollo y la Competitividad 2005-2010” y el “Marco Estratégico Regional” del Gobierno de Castilla La Mancha.

gunas de las cuales (por ejemplo el País Vasco), ya han realizado importantes esfuerzos de concentración temática de los fondos europeos durante el actual periodo presupuestario. Además, muchas CCAA han reconocido la necesidad de avanzar en este proceso de concentración temática en las prioridades de la Estrategia Europa 2020 de cara al próximo periodo presupuestario, siempre que ello se combine con una flexibilidad suficiente para que las regiones puedan seleccionar sus prioridades de desarrollo³¹.

En todo caso, las variaciones significativas tanto en los niveles actuales de concentración como en contribución de las actuaciones cofinanciadas a los objetivos de Lisboa están en parte condicionadas por el tipo de región-objetivo. Esto sugiere que las distintas CCAA se encuentran mejor o peor posicionadas para hacer afrontar el reto inmediato de concentración temática y de prioridades de inversión, a la luz del paquete legislativo propuesto por la Comisión Europea, según el cual el 80% de los recursos FEDER para las regiones más desarrolladas y en transición (categorías en las que entran todas las CCAA españolas excepto Extremadura) habrán de concentrarse en iniciativas de eficiencia energética y renovables; e innovación y mejora de la competitividad de las Pymes. Con vistas al

fortalecimiento de la concentración temática y el enfoque estratégico, algunos gobiernos regionales ya han iniciado un proceso de reflexión. Ver, en este sentido, el proceso actualmente en curso en el País Vasco: “ECO-EUSKADI 2020: Estrategia de Desarrollo Económico, Ambiental y Social Sostenible” (<http://www.ecoeuskadi2020.net/es/index.php>).

Por lo demás, todas las CCAA comparten una debilidad en lo que se refiere a la calidad de los criterios de selección de actuaciones cofinanciables³². Habitualmente definidos en términos muy amplios, estos criterios han favorecido el alto grado de absorción de fondos comunitarios en España. En el futuro, y aún a riesgo de conllevar una menor absorción, se hace necesario definir criterios de selección más estrictos, que admitan solamente operaciones de excelencia.

31 Ver, en este sentido, las contribuciones del País Vasco, Cataluña, Asturias o la Comunidad Valenciana al Quinto Informe sobre la Cohesión.

32 Según entrevista en la DG Regio de la Comisión Europea.

EJES ESTRATÉGICOS	% PO FEDER			
	Convergencia CLM	Phasing out ASTURIAS	Phasing In C.VALENCIANA	Competitividad PAÍS VASCO
Desarrollo de la Economía del Conocimiento (I+D+i, Sociedad de la Información y TIC)	10%	10,43%	14,34%	74,72%
Desarrollo e Innovación empresarial	17,16%	25,39%	23,02%	
Medioambiente, Entorno natural, Recursos Hídricos y prevención de riesgos	21,17%	16,57%	29,65%	2,77%
Transporte y energía	37,05%	18,11%**	22,47%	16,70%***
Desarrollo sostenible local y urbano	8,85%	13,68%	8,78%	4,83%
Infraestructuras sociales	5,32%	15,55%		
Asistencia Técnica y refuerzo Capacidad Institucional	0,45%	0,27%	1,84%	0,99%
CONTRIBUCIÓN A OBJETIVOS LISBOA	71,03%	57,35%	76,60%	91,12%
*: +30% servicios ferroviarios y transporte por carretera. **: integralmente destinado a transporte (ferroviario, por carretera y portuario). ***: +16% eficiencia energética y fomento de transporte urbano limpio.				

Fuente: Programas Operativos regionales (2007-2013). Elaboración propia.

4

La colaboración multinivel en la gestión y control de los fondos estructurales

Los Estados miembros están dotados de libertad plena para individualizar el nivel territorial de gobierno responsable de las funciones relacionadas con la ejecución de las políticas comunitarias, y por ende, de las políticas de

cohesión. En España, la configuración del sistema de gestión y control de fondos se ha hecho descansar en un principio de jerarquía territorial y un mecanismo de delegación de funciones del gobierno central a los gobiernos autonómicos. El subapartado primero describe los rasgos generales del sistema; el subapartado segundo examina el ejercicio de las funciones de información y comunicación sobre fondos estructurales.

Sistemas de gestión y control en los gobiernos autonómicos y sus problemas.

El sistema de gestión y control de fondos para el periodo 2007-2013 se articula sobre tres órganos, respectivamente designados Autoridad de Gestión, Autoridad de Certificación³³ y Autoridad de Auditoría³⁴. El Ministerio de Hacienda y Administración Pública y el Ministerio de Empleo y Seguridad Social ostentan la condición de autoridad de gestión y autoridad de certificación en relación con el FEDER y el FSE respectivamente³⁵. Para los programas operativos FEDER, la Autoridad de Auditoría la detenta la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) mientras en el caso de los programas operativos regionales del FSE, corresponde a la Intervención General de la comunidad autónoma correspondiente.

Además, para todos los programas operativos se han designado Organismos Intermedios, que realizan algunos de los cometidos de la Autori-

dad de Gestión, por delegación y bajo la responsabilidad de ésta. En el caso de los PO regionales, el Organismo Intermedio es la Consejería que dentro del gobierno autonómico ejerce competencias en relación con los fondos europeos (normalmente, como se ilustra en el cuadro 4.1, la Consejería de Economía y/o Hacienda). Con frecuencia, también, la IGAE ha contraído acuerdos con las Intervenciones Generales de la Comunidades Autónomas, en virtud de los cuales éstas últimas ejercen dentro de su ámbito territorial ciertas funciones de las que la primera es formalmente responsable³⁶.

La Autoridad de Gestión define sus relaciones con el Organismo Intermedio mediante un acuerdo de delegación de funciones suscrito por ambos. En el marco de estos acuerdos de delegación, corresponde a los Organismos Intermedios una gran diversidad de tareas. Que incluyen: establecer los procedimientos de selección de las operaciones cofinanciables; presentar las certificaciones de gasto con el detalle y la periodicidad requeridos por la Autoridad de Gestión; realizar verificaciones administrativas de las declaraciones de gastos y en su caso también verificaciones in situ; elaborar los informes de ejecución anual y final del Programa Operativo; o llevar a cabo las evaluaciones vinculadas

33 Organismo responsable de certificar las declaraciones de gastos y las solicitudes de pago antes de su envío a la Comisión Europea.

34 Organismo funcionalmente independiente de las autoridades de gestión y de certificación, responsable de verificar el funcionamiento efectivo del sistema de gestión y control.

35 El primero a través de la DGFC, que dispone de dos subdirecciones generales para la administración del FEDER y para la certificación y pagos. El segundo a través de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE), que cuenta con una Subdirección General Adjunta de Gestión y una Subdirección General Adjunta de Pagos y Control.

36 Éstas incluyen la realización de auditorías de los sistemas de control y gestión y de las operaciones cofinanciadas, y colaboración en la preparación de los informes anuales de control.

al seguimiento del Programa Operativo. Asimismo, todos los PO cuentan con un Comité de Seguimiento (al efecto de asegurar el correcto seguimiento y desarrollo del mismo), presidido por el Organismo Intermedio en régimen de co-presidencia con el Ministerio de Economía y Hacienda.

Con vistas a garantizar una cierta coherencia y uniformidad de criterios en la gestión e interpretación de la normativa nacional y comunitaria sobre fondos en todo el territorio del Estado, la Autoridad de Gestión ha elaborado diversas instrucciones, aclaraciones y disposiciones generales. Estos documentos incluyen: un manual del sistema de seguimiento con especificación de las cadenas de transmisión de información entre las diferentes autoridades involucradas en la gestión y control de fondos; una estrategia general para la elaboración de los planes de comunicación; y guías metodológicas de evaluación ex-ante y continua.

A este objetivo responde también el Foro de Economía y Política Regional. Se trata de un órgano de coordinación de segundo nivel, no dependiente directamente de ninguna conferencia sectorial, que reúne a la Autoridad de Gestión y todos los organismos intermedios FEDER de ámbito regional cada cuatro meses y de forma rotatoria en las diferentes comunidades (y ciudades) autónomas. Pese a tratarse de un lugar

de encuentro informal, el Foro ha adquirido una gran estabilidad y dinamismo en su funcionamiento. Y su agenda aborda una amplia variedad de asuntos relacionadas con la ejecución, seguimiento y control de los PO FEDER, FSE y del Fondo de Cohesión³⁷.

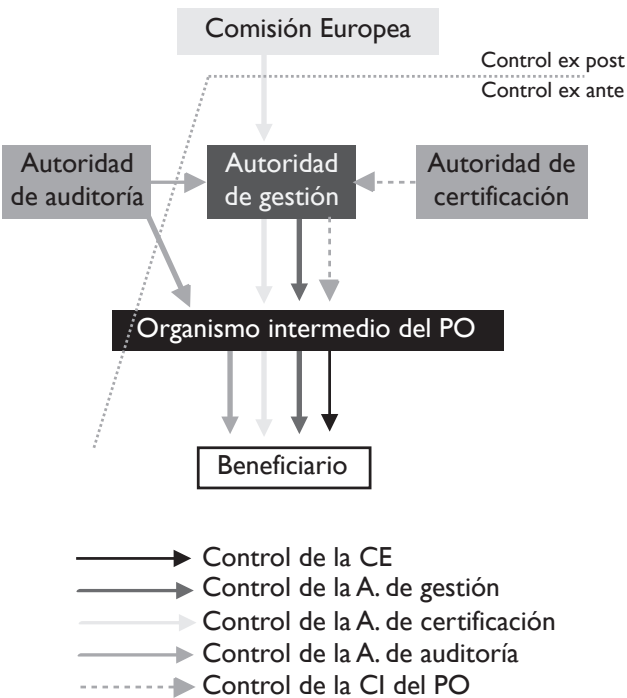
La gestión generalmente satisfactoria de los fondos comunitarios en España no puede obviar una serie de problemas asociados con el diseño del sistema. Específicamente, la mayoría de las CCAA ven con recelo la designación del MHAP como autoridad de gestión, que garantiza al gobierno central una interlocución casi exclusiva con la Comisión Europea, imponiendo lastres a la efectiva descentralización y la flexibilidad. Con independencia de consideraciones de tipo político, en términos de eficacia de la gestión se plantean dudas sobre su oportunidad de mantener esta estructura, máxime cuando la administración central carece de medios reales para añadir valor sustantivo a la gestión de los fondos, mientras que su intervención se limita en la mayoría de los casos a una mera formalidad, que acaba generando mayores trámites

37 Por ejemplo, la preparación de los comités de seguimiento e informaciones varias sobre la negociación del paquete de simplificación; el estado de los diferentes programas operativos; los informes de evaluación y los informes de control anuales. Junto a estas cuestiones vinculadas a la ejecución, otras reuniones del Foro también han servido de espacio de información sobre el futuro de la política de cohesión en el contexto de la revisión del presupuesto comunitario (Oviedo, julio de 2010) o la presentación del Informe Barca (Santander, noviembre de 2009).

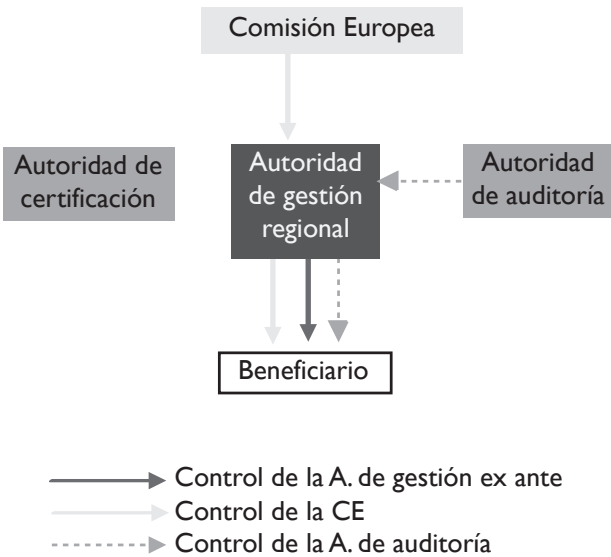
burocráticos y una duplicidad y superposición de controles sobre los beneficiarios últimos. Al respecto, conviene destacar la propuesta de la

Generalitat de Catalunya sobre la simplificación del sistema de gestión de las ayudas, que se describe en el siguiente gráfico:

I: Circuito de controles en la actualidad



2: Propuesta de reforma de la Generalitat de Catalunya



Fuente: Generalitat de Catalunya, *Contribución al Quinto Informe sobre Cohesión*, Enero de 2011

Los sistemas de información y comunicación sobre los fondos comunitarios.

La normativa comunitaria sobre fondos europeos introdujo exigencias reforzadas en lo que respecta a la información y publicidad de los Programas Operativos para el periodo de ejecución 2007-2013; entre ellas, la obligación de las autoridades de gestión de disponer de Planes de Comunicación sobre los POs bajo su responsabilidad³⁸. De esta forma se pretendía servir a un triple objetivo: asegurar una amplia difusión de la información sobre el empleo del presupuesto comunitario; garantizar la transparencia y eficacia en la gestión de los fondos; y visibilizar la contribución de la Unión Europea al desarrollo regional a través de la Política de Cohesión.

Siguiendo el sistema de delegación de competencias entre la autoridad de gestión y los organismos intermedios de ámbito autonómico descrito en el subapartado anterior, estos últimos han liderado la elaboración de los planes de comunicación correspondientes a los POs regionales, los cuales fueron aceptados por la Comisión Europea en septiembre de 2008. La mayoría de las CCAA han diseñado un plan de

comunicación conjunto sobre las ayudas del FEDER y del FSE, mientras otras como Galicia y Asturias han optado por planes mono-fondo. En general, se trata de estrategias de comunicación amplias, que proponen una gran variedad de medidas, combinando el empleo de herramientas convencionales de información y comunicación con formatos habilitados por las nuevas tecnologías. Además, ofrecen un tratamiento diferenciado de tres grupos de destinatarios: (1) la ciudadanía en su conjunto, (2) los beneficiarios reales y potenciales de las ayudas y (3) los gestores de los fondos estructurales.

De acuerdo con dichos planes de comunicación, las administraciones autonómicas vienen ejerciendo de forma escrupulosa el deber de publicar y actualizar periódicamente las listas de entidades beneficiarias, actuaciones cofinanciadas con fondos europeos y la cantidad asignada a cada operación. Asimismo, conscientes del alcance y creciente utilización de internet como recurso informativo, las CCAA han invertido recursos para la mejora de sus páginas web, haciéndolas más atractivas y dotándolas de información más detallada sobre la programación, ejecución y evaluación de la política de cohesión europea en su territorio. En algunos casos, han creado portales o servicios de información específicos sobre fondos europeos, donde además se incorporan contenidos como dossiers de prensa, bancos de imágenes, noticias

³⁸ Ver el Reglamento (CE) n° 1828/2006 en el que se fijan las normas de desarrollo del Reglamento 1083/2006, en el que se establecen las disposiciones generales relativas la FEDER, FSE y Fondo de Cohesión.



Web de fondos europeos en Andalucía



Web de fondos estructurales en Castilla La Mancha

sobre eventos, acceso a publicaciones y enlaces a otras páginas de interés. Destacan, tanto por el elevado contenido como por su interfaz de fácil navegación, las de la Junta de Andalucía y la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha³⁹.

Los planes de comunicación autonómicos proponen diversas actividades informativas como la edición y distribución de material divulgativo y promocional (folletos, carteles, cuadernos, carpetas); campañas publicitarias en televisión, radio y prensa escrita; y la realización de exposiciones, conferencias y jornadas. Entre ellas, la campaña de promoción realizada por el Gobierno Balear bajo el lema *Europa inverteix en tu*⁴⁰, así como la del Gobierno Vasco consistente en

un artículo mensual sobre el PO FEDER en la Revista “Estrategia Empresarial”, han sido reconocidas como ejemplos de buenas prácticas en materia de comunicación. Como instrumentos para fomentar la participación y el óptimo aprovechamiento de los fondos europeos por parte de la sociedad civil, cabe citar igualmente los cursos informativos sobre los fondos estructurales en la región de Extremadura o la iniciativa Europa Impulsa promovida por la Generalitat Valenciana⁴¹.

39 Ver también el Servicio de Información de Fondos Europeos de la Región de Murcia (<http://www.sifemurcia-europa.com/>).

40 Consistió en una campaña intensiva en los diarios de mayor tirada de las Islas Baleares durante los meses de noviembre y diciembre de 2009.

41 Consiste en un ciclo de jornadas que cuentan con la participación de expertos en programas de la UE y de responsables y gestores de subvenciones comunitarias, quienes dan a conocer los ámbitos sectoriales susceptibles de cofinanciación con fondos comunitarios y explican los procedimientos para acceder a dicha financiación. Desde noviembre de 2010 se han celebrado cinco jornadas, la última de las cuales (“Jornada sobre Fondos Europeos-Una puerta de financiación para la Comunitat”) tuvo lugar en Valencia, el 4 de abril de 2011.

Algunos gobiernos autonómicos han financiado y difundido estudios de investigación sobre el impacto de la política de cohesión europea en el territorio de su comunidad. Otros intentan potenciar una información continua mediante publicaciones de carácter periódico como los Boletines mensuales de Fondos Europeos en Andalucía y Castilla La Mancha; la Revista Huella de la Junta de Andalucía, cuyo origen se remonta al periodo de ejecución 2000-2006; o las más recientes Revista *Ultreia* de la Xunta de Galicia y Canarias Progresas.

Entre las medidas específicamente orientadas a los órganos de ejecutores de proyectos cofinanciados por fondos estructurales, muchas CCAA ofrecen ediciones –en formato impreso y/o digital- de compendios normativos; guías de gestión y evaluación; y manuales prácticos sobre información y publicidad de las actividades de los fondos estructurales⁴². Destacan, asimismo, las actividades formativas para gestores de las ayudas, tales como las Jornadas sobre Ayudas Públicas y Fondos Comunitarios para gestores de la Comunidad Autónoma de Galicia organizadas por la *Escola Galega* de Administración Pública (EGAP) o las II Jornadas de Información y Publicidad de los Fondos Europeos organiza-

das por la Junta de Andalucía (Sevilla, octubre de 2010)⁴³.

De especial interés para los fines de este análisis es la previsión, contenida en todos los Planes de Comunicación, sobre la conveniencia de participar en redes de comunicación con vistas a verificar la eficacia de las estrategias de información respectivas, evaluar el grado de visibilidad y sensibilización sobre los programas operativos alcanzado a través de las medidas propuestas en cada plan, e identificar buenas prácticas en el ámbito de la información y publicidad.

A tal fin, las Autoridades de Gestión de los fondos estructurales y del Fondo de Cohesión han creado la red GRECO-AGE (Grupo de Responsables de Comunicación de la AGE), con todos los organismos gestores de estos Fondos dentro de la Administración General del Estado. De forma paralela, el gobierno regional de Madrid ha constituido la Red de Información y Publicidad de los Fondos Estructurales de la Comunidad de Madrid (RIFEM), del que forman parte representantes de las distintas Direcciones Generales y Centros Directivos de la Comunidad

42 Estos últimos contienen reglas generales, así como una exhaustiva identificación de los potenciales supuestos en los que es preciso utilizar el emblema europeo. De esta forma, deberían facilitar a los gestores y beneficiarios de las ayudas el cumplimiento de los requisitos de información y publicidad.

43 Centradas estas últimas en materia de información y comunicación sobre fondos europeos, sirvieron no solo para divulgar las actuaciones de desarrolladas por la administración autonómica andaluza, sino también para presentar iniciativas de otras CCAA (la Campaña de Comunicación de los Fondos Europeos de Castilla La Mancha) y de otros países (la Campaña “la Capacidad en Marcha” y el juego “Crecemos con Europa” (Burgenland, Austria)).

de Madrid con responsabilidad en la gestión de actuaciones cofinanciadas por los Programas Operativos FEDER y FSE. Por su parte, la Dirección General de Política Regional (D.G. REGIO) de la Comisión Europea ha creado la Red INFORM, con todos los responsables de comunicación de todos los Estados miembros. Interesa mencionar que en varias ocasiones los responsables de comunicación de la AGE han asistido a las reuniones de la Red INFORM acompañados de sus homólogos dentro de la administración de alguna comunidad autónoma.

Más importante, si cabe, es el caso de la Red GERIP (Grupo Español de Responsables en materia de Información y Publicidad), en la cual participan todas las Administraciones públicas implicadas en la programación y gestión de los Fondos FEDER, FSE y Fondo de Cohesión. De esta forma, se convierte en el principal mecanismo de coordinación y colaboración intergubernamental entre el Estado central y las CCAA en materia de información y publicidad sobre fondos europeos. Desde su creación en mayo de 2007, la Red GERIP ha sido convocada en 18 ocasiones, con una frecuencia media de cuatro reuniones por año. Sus funciones exceden el mero intercambio de experiencias y buenas prácticas, habiendo abordado también la definición de elementos básicos para el diseño, la organización y puesta en marcha de los distintos Planes de Comunicación, así como para el

seguimiento y evaluación de los mismos⁴⁴. Junto al volumen e intensidad de su actividad, la Red GERIP se ha caracterizado por un éxito de convocatoria: si bien la asistencia de todos los representantes autonómicos es muy excepcional, las ausencias autonómicas por reunión no suelen exceder de cuatro. Además, muchas CCAA han puesto en práctica el mecanismo de delegación entre sus responsables de comunicación del FEDER y del FSE.

Con independencia de los esfuerzos de coordinación realizados hasta la fecha, está pendiente, sin embargo, explorar las posibilidades que ofrece la Red GERIP para la ejecución de actuaciones conjuntas en el futuro más o menos inmediato.

En lo que se refiere al análisis del gasto presupuestado para medidas de información y comunicación, todas las administraciones regionales defienden “la adecuación total del presupuesto” a “los objetivos y medios” propuestos por su Plan de Comunicación, así como la “coherencia global” de éste último con el Programa Operativo correspondiente. Pese a ello, existen difi-

44 Específicamente, los órdenes del día de varias convocatorias han incluido temas como la información relativa a las reuniones de redes europeas (especialmente la Red INFORM); la discusión de una guía de evaluación de los planes de comunicación y de los criterios adecuados para la elaboración de buenas prácticas; la metodología para la presentación del apartado de comunicación en los informes anuales así como puesta en común de los borradores de informes de evaluación; o la preparación de los comités de seguimiento de comunicación.

cultades para determinar el volumen de gasto presupuestado. En este sentido, los planes de comunicación regionales establecen presupuestos meramente “indicativos”, que además solo cubren las medidas de información y publicidad de carácter genérico⁴⁵. En cambio, las restantes actuaciones de comunicación directamente vinculadas a la ejecución de proyectos habrán de financiarse con el presupuesto del Eje del PO en que se enmarcan los mismos, o en su caso, con cargo al presupuesto general de la CA⁴⁶. Por otra parte, en el caso de Extremadura, el presupuesto excluye el seguimiento y evaluación de las medidas propuestas en el Plan de Comunicación. Por último, el hecho de que el presupuesto indicativo representa, en todos los casos, un porcentaje muy inferior al 1% del Programa Operativo correspondiente esconde variaciones interregionales significativas: por ejemplo, la dotación de fondos europeos de Canarias es cinco veces superior a la Cantabria, mientras ambas proponen presupuestos similares de 250.000 euros. El presupuesto de comunicación de la Región de Murcia representa aproximadamente la cuarta parte del de Andalucía, mientras los fondos europeos que recibe

la primera son aproximadamente una quinceava parte de los de la segunda.

5 Conclusiones: Retos de la colaboración entre el Estado y las CCAA en la definición y aplicación de las políticas de cohesión europea

De acuerdo con el análisis presentado en este capítulo, puede afirmarse que las CCAA disponen de una capacidad institucional y administrativa suficiente para permitir su implicación efectiva en las distintas fases de las políticas de cohesión europeas. Esto no supone desconocer el reto permanente de dotar dichas estructuras administrativas de los recursos humanos necesarios y velar por la adecuada capacitación de los mismos. La división de las funciones de dirección política y de dirección económica de los asuntos europeos en departamentos diferentes, así como la involucración de diversas consejerías en la gestión de fondos europeos, recomiendan la provisión de mecanismos que faciliten la interlocución y coordinación entre ellos. Muchas CCAA disponen actualmente de instrumentos para tales fines, en la forma de redes telemáticas de intercambio de información y comisiones de coordinación interdepartamental. No obstante, la mera creación de estos mecanismos no garantiza la utilización eficaz de los mismos.

⁴⁵ Como excepción en la Comunidad Valenciana el presupuesto indicativo de 5.600.000 euros parece referirse a todas las acciones de información y publicidad.

⁴⁶ Así, por ejemplo, la Región de Murcia estima un presupuesto de 4.500.000 euros, de los cuales solo 2.000.000 euros se financian con cargo a la asistencia técnica de los programas operativos FEDER y FSE.

Esta afirmación respecto de la colaboración y coordinación dentro de las administraciones autonómicas puede trasladarse a las relaciones intergubernamentales entre la AGE y las CCAA, y de éstas entre sí. Si bien existe toda una serie de mecanismos de coordinación potencialmente aplicables a lo largo del ciclo de las políticas de cohesión europeas, su aprovechamiento es altamente variable. Así, por ejemplo, el funcionamiento del Foro de Política y Economía Regional resulta generalmente satisfactorio, especialmente si se compara con la CARUE en proceso de necesaria revisión y revitalización.

Si se tiene en cuenta la importante dimensión regional de las políticas de cohesión europeas, el nivel de participación de las CCAA en el diseño y gestión de las mismas es muy limitado. Además, parece más propio de un sistema de descentralización administrativa que de un modelo de estado basado en el principio de autonomía política de los gobiernos regionales. En este sentido, la tendencia creciente entre las CCAA a realizar contribuciones sustantivas a los procesos de consulta pública abiertos por la Comisión Europea no puede reemplazar la participación interna de las CCAA en la definición de la posición negociadora del Estado español ante la UE. Asimismo, resulta discutible un sistema de gestión en el que las labores de programación, ejecución y seguimiento son desempeñadas principalmente por las CCAA, pero

donde la definición de la autoridad de gestión a nivel de la AGE imposibilita el diálogo directo de las administraciones autonómicas con la Comisión Europea.

CAPÍTULO V

Encarnación Murillo García

¿CÓMO HAN APLICADO LAS CCAA LA POLÍTICA DE COHESIÓN EUROPEA?

ESTRATEGIAS Y RETOS DE CRECIMIENTO, INNOVACIÓN Y CONVERGENCIA EN LA EUROPA AMPLIADA

1 La estrategia de Lisboa y los objetivos de la Política de Cohesión europea

La estrategia de Lisboa nació en el año 2000, y cinco años después, marzo de 2005, ante unos resultados desiguales dentro de Europa, el Consejo Europeo decidió darle un nuevo y determinante empuje¹, que tuviera en cuenta también la dimensión medioambiental vinculada a la noción de desarrollo sostenible (Consejo Eu-

ropeo de Gotemburgo, 2001): Estrategia de Lisboa Renovada (ELR). Los objetivos horizontales de la Agenda de Lisboa Renovada se resumen en cuatro: el crecimiento, el empleo, la cohesión social y la sostenibilidad medioambiental. Las Perspectivas Financieras 2007-2013 y la Política de Cohesión Europea en este mismo período de programación se diseñaron para contribuir a la realización de dicha estrategia o agenda, siguiendo las Orientaciones Estratégicas de la Comisión (2005)² y las Directrices Comunitarias en materia de cohesión (Consejo Europeo,

1 Instó, al mismo tiempo, a los Estados Miembros a que elaboraran un Programa Nacional de Reformas (PNR) a partir de las 24 Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo 2005-2008 aprobadas en el mismo Consejo.

2 1) Hacer de Europa y de sus regiones lugares más atractivos en los que invertir y trabajar. 2) Mejorar los conocimientos y la innovación a favor del crecimiento; y 3) Más y mejores empleos (Dirección General de Fondos Comunitarios, 2007, Marco Estratégico Nacional de Referencia –MENR-).

octubre de 2006)³. Así pues, los objetivos de crecimiento y empleo de la actual Política de Cohesión Europea, son los objetivos generales contenidos en la ELR (o en las Agendas de Lisboa y Gotemburgo), a través de cuya consecución se pretende lograr la finalidad última de la Política Regional Europea (o de Cohesión): un desarrollo equilibrado y sostenible de las regiones de Europa.

El objetivo de este capítulo es analizar cuáles son los efectos sobre las CCAA, de los nuevos retos de la Política de Cohesión Europea, que apuesta por una mayor inversión en Investigación, Desarrollo e innovación Empresarial (I+D+i) como vía principal para que las regiones (y los estados) sean más competitivos, creen más empleos y crezcan más, al mismo tiempo que se produce una reducción de fondos destinados a dichas CCAA por razones de convergencia natural y por las presiones de algunos Estados Miembros (tradicionalmente donantes netos)⁴. Y todo esto, en un contexto de crisis financiera y económica,

3 La nueva Política de Cohesión inspirada en los objetivos de Lisboa: 1) Debe centrarse en el conocimiento, la investigación, la innovación (I+D+i) y el capital humano. 2) Debe perseguir objetivos de sostenibilidad ambiental y estimular las sinergias económicas, sociales y medioambientales. Y, 3) Debe perseguir, también, objetivos transversales de igualdad de oportunidades, no discriminación y partenariado entre los agentes sociales (Dirección General de Fondos Comunitarios, 2007).

4 En una Unión ampliada a países del Centro y del Este de Europa, con niveles de renta por habitante, en general, inferiores, no solo al nivel medio de la misma, sino al 75% de la renta media comunitaria.

con recortes presupuestarios de las economías nacionales de los países integrantes de la Unión Europea de 27 (UE-27).

Para abordar este objetivo, el capítulo se estructura en tres epígrafes más. En el primero, se revisa de forma resumida la aplicación a España y sus regiones de las ayudas estructurales de la UE: cuantías asignadas, principales fondos a través de los cuales se canalizan, contribución al crecimiento y al empleo, e influencia sobre la convergencia regional -centrándonos especialmente en el período de programación actual (2007-2013)-. En el segundo epígrafe, nos planteamos fundamentalmente cómo están afrontando las CCAA la actual Política de Cohesión (sobre todo, en cuanto a su orientación más estratégica y su plasmación en la realidad económica regional; así como, en lo que se refiere a la utilización de formas de financiación alternativas, propuestas por la Comisión y basadas en la idea de fondos reembolsables⁵, que permitan compensar la reducción de fondos europeos, y, en la medida de lo posible, paliar las dificultades financieras y presupuestarias actuales). También, en este apartado, aludiremos a algunas experiencias exitosas de otras regiones europeas, que pueden servir como punto de referencia en la aplicación de dicha política. Finalmente, en el tercer epígrafe, nos detendremos en la es-

5 Como las iniciativas JASPERS, JEREMIE y JESSICA, que explicaremos más adelante.

trategia 2020, objetivos y retos en materia de cohesión en un contexto de crisis económica. En este último punto, las contribuciones de las CCAA al debate sobre el futuro de la Política de Cohesión, así como las de algunas instituciones de la Unión, otros países o regiones europeas, estudios de expertos, o interlocutores sociales, nos permitirán identificar con mayor claridad la situación de dichas comunidades frente a los retos que plantea la Política de Cohesión europea post-2013, así como reflexionar, con posterioridad, sobre sus posibles márgenes de actuación.

2 La política de cohesión europea. La aplicación a España y sus regiones de las ayudas estructurales en el período 2007-2013

En este epígrafe nos planteamos los siguientes interrogantes: ¿Cuáles han sido las cuantías asignadas a España en cada uno de los períodos de programación existentes? ¿A través de qué fondos se han canalizado dichas ayudas? ¿Cuánto han contribuido al crecimiento y al empleo, y, en última instancia, a la convergencia regional o de las regiones españolas en términos de renta per cápita con la media de la UE?

La Política de Cohesión Europea se ha articulado desde 1988 hasta la actualidad en torno a cuatro períodos de programación plurianuales: 1989-1993, 1994-1999, 2000-2006 y 2007-2013. Desde el punto de vista cuantitativo, las acciones estructurales que han desarrollado dicha política de cohesión han representado desde el 15% del presupuesto de la entonces Comunidad Europea (1988) al 36% del presupuesto de la actual Unión, UE-27 (2007), pasando por un 38,3% del mismo en el período de máxima consolidación de dicha política, UE-15 (1994-1999).⁶ Y, cualitativamente, los principios básicos en los cuales se ha basado la aplicación de esta política de cohesión, también desde sus comienzos hasta hoy, han sido: *concentración* de las ayudas sobre todo en los territorios más desfavorecidos y/o en áreas con determinadas características específicas (parados de larga duración, altas tasas de desempleo juvenil...); *cooperación* entre todas las autoridades implicadas en su puesta marcha (UE y administraciones nacionales en sus diferentes niveles); *programación* de los fondos asignados por parte de la UE; y, *adicionalidad* o cofinanciación de los proyectos subvencionables por ayudas europeas con recursos propios nacionales.

Sin embargo, si desde 1989 hasta 2006, la Política de Cohesión Europea se ha caracterizado

6

Para una información más detallada, véase Murillo (2010).

por cierta continuidad en su orientación, aplicación y desarrollo –a pesar de la introducción de algunas mejoras en su funcionamiento, como la simplificación de objetivos prioritarios o una mayor y más eficaz evaluación de las acciones llevadas a cabo, fruto de la experiencia acumulada-, en el período de programación actual, 2007-2013, se ha producido un cambio en dicha orientación, pasando a tener un carácter más estratégico que en períodos anteriores, a estar más orientada hacia el crecimiento, y a realizar una apuesta decidida por el gasto en Investigación, Desarrollo e innovación empresarial – objetivos contenidos en la Agenda de Lisboa Renovada-.

El gasto en cohesión de la UE va dirigido fundamentalmente a cuatro conceptos o ámbitos (de Lisboa): conocimiento en innovación (I+D+i), mercado de trabajo, desarrollo potencial de las PYMES y energía y medioambiente. Se recoge, además, en la categoría I.b. (Cohesión para el crecimiento y el empleo) de las Perspectivas Financieras 2007-2013.

En cuanto al volumen total de ayudas estructurales asignadas a España en materia de cohesión, para el período 1989-2013, la cifra se sitúa alrededor de los 162.700 millones de euros de 2004, de los cuales, 18.707 millones corresponden al primer período de programación (89-93), 50.654 al de consolidación (94-99), 61.890

al período 00-06, y 31.457 millones de euros de 2004 al período vigente⁷.

Si nos centramos en los tres marcos plurianuales comprendidos entre 1989 y 2006, por conceptos, el 51% de las ayudas europeas acumuladas durante los mismos han ido dirigidas a infraestructuras, el 31,5% a financiar proyectos de capital humano y, el 17,5 % a ayudas a empresas (véase Sosvilla 2005). Por fondos, y hasta 2006, las ayudas estructurales de la UE se han canalizado a través de los denominados fondos estructurales (FEDER, FSE, FEOGA-O e IFOP)⁸– destinados en su mayor parte a las regiones más desfavorecidas de la Unión, tradicionales regiones objetivo nº1⁹, y actuales regiones convergencia- y del Fondo de Cohesión¹⁰.

7 No obstante, hay que ser conscientes de que estas cantidades hacen referencia a datos programados, no ejecutados, y a datos de ayuda, no de “coste elegible” o gasto público total asociado a los proyectos subvencionables por las ayudas estructurales europeas. De ahí que, para obtener este último importe, y por tanto aproximarnos al volumen total de gasto público vinculado a estos proyectos, al montante de ayudas o fondos europeos habría que sumarle la cofinanciación realizada por parte de las administraciones nacionales. La fuente de estas cifras corresponde a la Dirección General de Fondos Europeos (2007).

8 FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional), FSE (Fondo Social Europeo), FEOGA-O (Fondo Europeo de Garantía Agrícola, en su sección Orientación) e IFOP (Instrumento Financiero de Ordenación Pesquera).

9 Regiones con una renta por habitante inferior al 75% de la renta por habitante media de la Unión Europea.

10 Se crea en 1993 y va destinado a aquellos países, no a las regiones, que tienen un nivel de renta per cápita inferior al 90% de la media comunitaria. En sus comienzos: España, Grecia, Irlanda y Portugal.

En cuanto a su contribución al crecimiento y al empleo durante este mismo período, el modelo HERMIN cuantifica que el PIB de España ha sido en media un 1,75% más elevado en cada año del período 89-93 como consecuencia de la percepción de las ayudas estructurales europeas; un 3,3% más alto en el período 94-99, y aproximadamente un 1,5% en el período 2000-2006. Con datos de tasa de ocupación, el número de empleos en media se situó un 1,2% por encima del que hubiera habido en ausencia de estas ayudas en el período 89-93; fue un 2,4% más elevado en el período 94-99, y se estima que un 1,1% en 2000-2006 (Dirección General de Fondos Comunitarios (2007).

No obstante, además del modelo HERMIN¹¹ (o de otros modelos macroeconómicos de equilibrio general, como el HERMES, o el QUEST II¹²), existen otros métodos más o menos complejos basados en enfoques distintos (estimaciones econométricas, tablas input-output...), y con resultados no siempre coincidentes, para medir y analizar el impacto económico de las ayudas estructurales, sobre todo desde una perspectiva

territorial¹³. En este sentido, y teniendo en cuenta los retos de crecimiento, empleo y convergencia de la Política de Cohesión Europea -sobre los que versa este capítulo, Bande et al. (2010)-, para las regiones objetivo n°1, con datos ejecutados (2000-2008), y tras realizar una evaluación de los efectos de la política regional europea sobre los mercados de trabajo de estas regiones, apuntan que, a pesar de las mejoras observadas en todos los indicadores laborales analizados, existe un proceso de convergencia respecto al resto de regiones muy lento e incompleto, además de que los datos evidencian que la actual crisis económica ha dado lugar a una pérdida de los logros conseguidos hasta 2006. También, para el conjunto de regiones calificadas como objetivo n°1 en el período de programación anterior (2000-2006)¹⁴, Escribá y Murgui (2010), con un enfoque dual a largo plazo, a partir de un panel de datos regional, afirman que la Política de Cohesión Europea habría sido más efectiva en términos no solo de aumento de capital, sino también de la productividad de las regiones, si los fondos comunitarios en formación e I+D hubiesen adquirido mayor protagonismo; es decir, parece constatarse la mayor rentabilidad de las ayudas destinadas a formación e I+D, que la de las destinadas a infraestructuras una vez que estas alcanzan ciertos umbrales.

11 Específicamente concebido para evaluar la Política de Cohesión (y aplicado, en sus inicios, a los llamados países de la Cohesión: Grecia, Irlanda, Portugal y España).

12 Modelo interno de la Comisión Europea, con menor detalle sectorial que otros modelos de corte parecido, pero más general en cuanto a su ámbito de extensión (todas las economías de la UE, incluidas las donantes netas de fondos estructurales).

13 Para un análisis más en profundidad de los distintos enfoques, trabajos concretos y resultados, véase, por ejemplo, Villaverde y Maza (2010).

14 Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia y Murcia.

Por regiones más desfavorecidas, en Andalucía, el efecto de las ayudas estructurales sobre el PIB, el empleo y la renta disponible sigue siendo muy relevante en el período 2000-2006 (modelos multisectoriales, MEGA, que apuntan a una disminución del 5% del PIB en ausencia de las mismas), al igual que para períodos de programación anteriores (mediante estimaciones econométricas) (véase Murillo, 2007). Impacto importante también han tenido en Extremadura, donde la ejecución de las inversiones cofinanciadas con fondos europeos han generado un incremento del VAB real extremeño del 3,8% (metodología input-output y aplicación de una función de producción agregada). En Castilla-La Mancha y en Galicia, la contribución al crecimiento y al empleo parece haber sido discreta en cuanto a los fundamentos básicos del crecimiento a largo plazo, pero positiva.

Asturias (a través de la metodología input-output), ha mostrado ganancias significativas de eficiencia evaluada a través de la productividad aparente del trabajo en el período analizado (2000-2006); y Murcia, encuentra un impacto positivo de los fondos estructurales y una gestión eficiente de los mismos, aunque no ha habido una convergencia en su VAB por habitante con el resto de regiones españolas (quizás por la posición relativa menor en el stock de capital público y por el aumento del flujo de inmigrantes).

Por último, Canarias, Castilla-León y la Comunidad Valenciana, han cumplido con los objetivos de crecimiento que se establecían en los programas operativos del período 2000-2006, razón por la cual dejan de formar parte del grupo de regiones más desfavorecidas para el período de programación actual, aunque sigue existiendo la necesidad de reorientar sus economías hacia otros sectores productivos, más allá de la construcción (Canarias y Comunidad Valenciana), y de no desdeñar los efectos que las ayudas europeas provocan fuera de la región perceptora, para orientaciones futuras de política económica (Castilla-León). De igual manera, y pese a la contribución de las ayudas estructurales al crecimiento y al empleo en el resto de regiones objetivo nº1, el análisis de impacto también ha puesto de manifiesto numerosas sombras o debilidades de las economías analizadas, que habrá que tener necesariamente en cuenta, para que en un contexto de restricción de fondos de la UE y de crisis económica, puedan seguir una senda de crecimiento continuado que les permita acercarse o, al menos, no aumentar la distancia, con las regiones más competitivas de España y de la UE¹⁵.

15 Para un análisis pormenorizado del impacto de las ayudas estructurales sobre la economía de las regiones objetivo nº1, véanse los distintos trabajos contenidos en “Fondos Estructurales Europeos y convergencia regional en España: 2000-2006”, Monográfico de Papeles de Economía Española, 123, 2010.

Así, y en virtud de lo expuesto, según Eurostat (2006), entre 1995 y 2003, España ha pasado de tener un PIB per cápita expresado en paridad del poder adquisitivo en proporción a la media de la UE (UE-25=100) de 87,5 a 97,4, es decir, diez puntos mayor. Por CCAA, en algunas de las regiones que más ayudas estructurales han recibido, tradicionales regiones objetivo nº1, como Andalucía, por ejemplo, este índice tenía un valor de 64,3 en 1995 y de 74,1 en 2003. En Murcia ha pasado de 71,7 a 82,3; y en Asturias o Extremadura, de 77,0 a 83,0 y de 55,8 a 63,8, respectivamente¹⁶. No obstante, pese a que habitualmente se utiliza el PIB por habitante para analizar la situación de una región y su convergencia con el resto, sabemos que es necesario un análisis más profundo y detallado, así como la utilización de un conjunto de indicadores más heterogéneo –donde tengan cabida algunos índices de calidad de vida–, para captar en toda su amplitud las particularidades del desarrollo regional y su contribución a la convergencia. En este sentido, en el Sexto Informe de situación sobre la cohesión económica y social (junio de 2009), “se exhortó a la Comisión a que, a efectos analíticos, y en relación a una mayor comprensión de la cohesión territorial, complementase los datos de PIB per cápita con otros

indicadores de calidad de vida (por ejemplo, desarrollo humano, sostenibilidad, vulnerabilidad o accesibilidad a los servicios)” (Comisión Europea, 2009:15)¹⁷.

Si nos detenemos de manera más exhaustiva en el período actual de programación, 2007-2013, la Política de Cohesión Europea para este período plantea tres líneas prioritarias u objetivos específicos: Convergencia, Competitividad regional y empleo y Cooperación territorial europea. Con respecto al objetivo de Convergencia, integra a las regiones del anterior objetivo nº1, es decir, a aquellas regiones cuyo PIB per cápita se sitúa por debajo del 75% de la media de UE-25 (a las que han ido a parar el 81,7% del total de fondos europeos destinados a cohesión aprobados para este período). Al segundo objetivo, Competitividad regional y empleo, se han acogido todas las regiones o territorios de la Unión, excepto las regiones que reciben ayudas por el objetivo convergencia y las sujetas a disposiciones transitorias (el 15,8% del total de ayudas europeas para el desarrollo regional se

16 Aunque las regiones objetivo nº1 se han aproximado en general a la media de la UE en menor medida de lo que lo ha hecho el conjunto del país (véase Eurostat, 2006, para el resto de Comunidades Autónomas).

17 En la misma línea, cabe destacar el Dictamen del Comité de las Regiones elaborado por el presidente de Asturias en octubre de 2010 titulado “Evaluar el progreso más allá del PIB” (CDR163/2010fin) que consiguió apoyo unánime en el pleno del CDR y que propone medir el desarrollo de los territorios de forma más acorde con las características que valora la sociedad de hoy, sosteniendo que el PIB es un indicador obsoleto (si se usa en solitario) para medir el bienestar y el progreso de un país o región. Este dictamen ha sido elevado a la Comisión Europea para que conozca su contenido y para que tenga en cuenta sus propuestas de cara a la toma de decisiones futuras y al nuevo periodo de programación 2014-2020.

han asignado al mismo). Y, el objetivo de Cooperación territorial europea¹⁸, ha acuñado el 2,5% del total de dichos fondos.

Con respecto a las regiones sujetas a disposiciones transitorias, nos encontramos con dos tipos: aquellas que salen del grupo de regiones más desfavorecidas por el denominado “efecto estadístico”, es decir, las que dejan de ser regiones objetivo nº1 al comparar su renta per cápita con la media de la UE-25 (más baja), pero que no dejarían de serlo en la UE de los antiguos 15; y, las que salen de este grupo, por razones de convergencia natural o por su propio desarrollo, y cuya renta per cápita supera el 75% de la renta de la UE-15 y de la UE-25. En ambos casos, se ha desarrollado un régimen de ayudas transitorias (*phasing out* –para las regiones que salen del objetivo Convergencia por el efecto estadístico- y *phasing in*– para las que entran en el objetivo de Competitividad regional y empleo-), que les permita hacer menos brusco el tránsito de un objetivo a otro, así como completar su proceso de convergencia.

¹⁸ Que trata de abordar los problemas que surgen en una economía integrada por un conjunto de Estados Miembros con sus propias fronteras nacionales, a través de la puesta en marcha de programas trans- fronterizos y transnacionales.

El volumen total de ayudas estructurales

El total de ayudas estructurales asignadas a España para el período 2007-2013 equivale, en euros corrientes, a 35.216 millones de euros. No obstante, en el período 2007-2013, son los países de la ampliación los que se convierten en los principales beneficiarios, de tal manera que para los tradicionales 15 los fondos se reducen en un 25,4% respecto a lo que percibían en el período anterior. Para el caso de España, la reducción es de aproximadamente un 43% de las ayudas estructurales (Cordero, 2005; Murillo, 2007 y 2010). Por Comunidades Autónomas, y en función de la categoría de regiones descrita anteriormente, la cuantía sustancialmente más elevada, unos 21.053 millones de euros, corresponde a las regiones objetivo de Convergencia, dentro de las cuales se encuentran Andalucía, Extremadura, Galicia y Castilla-La Mancha. Unos 3.523 millones de euros se asignan a las regiones incluidas dentro del objetivo de Competitividad regional y empleo (Cataluña, Rioja, Navarra, País Vasco, Madrid, Cantabria, Aragón y Baleares)¹⁹. Para las regiones que salen del objetivo Convergencia por el efecto estadístico (Asturias,

¹⁹ De estas cantidades de ayudas europeas destinadas a cada tipo de región, según el Consejo de Política Fiscal y Financiera y de manera aproximativa, el 60% de las mismas lo gestiona la Administración General del Estado (AGE) y el 40% las comunidades autónomas (en las regiones Convergencia); y, el 30% y el 70%, la AGE y las propias administraciones autonómicas, respectivamente (en las Competitividad regional y empleo).

Murcia, Ceuta y Melilla), la ayuda transitoria o *phasing out* es de 1.583 millones de euros; y, para las que se incorporan al objetivo Competitividad regional y empleo por el efecto crecimiento o *phasing in* (Canarias, Castilla-León y Comunidad Valenciana) alcanza los 4.955 millones de euros²⁰. En conjunto, los objetivos Convergencia y Competitividad regional y empleo acumulan 31.114 millones de euros corrientes (sin contar la participación del Fondo de Cohesión en dichos objetivos o prioridades, que para el 2007-2013, y de manera indicativa, correspondería al de Convergencia²¹).

Por fondos, en el actual período de programación, las ayudas estructurales procedentes de la UE, que cofinancian los proyectos de cohesión para el crecimiento y el empleo, se canalizan a través de tres fondos o instrumentos: el FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión²². Por conceptos, nos parece relevante destacar, en esta ocasión, el importe que en cada grupo de regiones está

previsto se dedique a Investigación, Desarrollo e innovación empresarial, procedente del FEDER, y en concepto de FEDER I+D+i (importe que hace referencia al denominado Fondo Tecnológico). La creación del llamado “Fondo Tecnológico” para España se llevó a cabo durante la negociación de las perspectivas financieras 2007-2013, con el objetivo de que mejorara la inversión de las regiones españolas en este área (en concreto de las empresas), y pudieran seguir la senda de crecimiento por la que había apostado la Política de Cohesión Europea. La financiación de este fondo procede del FEDER, y su cuantía global se estimó en 2000 millones de euros de 2004 o algo más de 2248 millones de euros corrientes (véase el Cuadro 1).

Según el cuadro adjunto, porcentualmente, y en relación a las ayudas estructurales destinadas a cada tipo de regiones, en las regiones objetivo Convergencia –incluyendo las *phasing out*- se invierte en I+D+i alrededor del 7,5% de dichas ayudas. Y en las regiones objetivo Competitividad regional y empleo –teniendo en cuenta las *phasing in*- en torno al 6,6%. Si expresamos estos porcentajes en términos absolutos, la diferencia entre lo que está programado que dediquen las regiones más desfavorecidas y las más competitivas a investigación, desarrollo e innovación, se hace más visible. Es decir, las primeras destinarían a este concepto 1.686 millones de euros, y, las segundas 562 millones. Calculando

20 Cuantías que incluyen los beneficios adicionales para las regiones ultraperiféricas que se consiguieron para el período actual en materia de cohesión (54 millones de euros corrientes para las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla –*phasing out*-, y 100 millones de euros para Canarias –*phasing in*-). Véase Cuadro 1.

21 La recuperación del Fondo de Cohesión hasta 2013 fue uno de los logros conseguidos por España durante la negociación de la Política de Cohesión Europea para el período actual de programación.

22 El FEADER y el FED (fondos vinculados al desarrollo rural y a la pesca, respectivamente) no se consideran instrumentos financieros en materia de cohesión, y por tanto no están incluidos en el montante de la Política de Cohesión Europea, ni en la asignación del gasto destinado a la misma por países.

la proporción que representa cada uno de estos importes, 1.686 y 562, sobre la cuantía total del Fondo Tecnológico (o FEDER I+D+i), 2.248 millones de euros corrientes, observamos que el resultado es el 75% (1.686) y el 25% (562) del mismo; esto es, lo que la nueva Política de Cohesión establece que debe ir a las regiones Convergencia y Competitividad regional y empleo, respectivamente.

Por lo tanto, si a los 31.114 millones de euros

de los objetivos Convergencia y Competitividad regional y empleo –incluyendo las ayudas transitorias-, financiados por el FEDER y el FSE, le sumamos 3.543 millones de euros procedentes del Fondo de Cohesión, y 559 millones de euros, relativos al objetivo Cooperación territorial –del FEDER-, el volumen de ayudas estructurales asignadas a España durante el período de programación vigente es, como ya se ha indicado anteriormente, y aparece en el Cuadro I, de 35.216 millones de euros corrientes.

Cuadro I. Total ayudas estructurales asignadas a España período 2007-2013

		Total (euros corrientes)
Fondo de Cohesión		3.543.213.009
FEDER Y FSE	Total objetivos Convergencia y Competitividad	31.114.520.973
	Convergencia	19.479.605.956
	FEDER I+D+i	1.573.919.540
	<i>Phasing-out</i>	1.415.919.210
	FEDER I+D+i	112.422.823
	Ceuta y Melilla (54)	55.119.627
	<i>Phasing-in</i>	4.505.387.913
	Canarias (100)	112.422.816
	FEDER I+D+i	337.268.472
	Competitividad	3.297.609.167
	FEDER I+D+i	224.845.649
Cooperación territorial	Cooperación territorial	559.257.033
	TOTAL	35.216.991.014

Fuente: Webs oficiales de las Comunidades Autónomas. Elaboración Propia.

Por otra parte, al referirnos a la aplicación de las ayudas europeas en materia de cohesión a España y sus regiones durante el período 2007-2013, no podemos dejar de tener en cuenta que el contexto socioeconómico existente cuando se aprobó el MENR (junio de 2007), de crecimiento y creación de empleo²³, no es el mismo que el actual, marcado por una profunda crisis económica y financiera, así como elevadas tasas de paro. En este nuevo contexto, uno de los principales problemas que existen de cara a la normal ejecución de los fondos europeos y, por tanto, a su aplicación, es la fuerte restricción financiera y presupuestaria, tanto del sector privado como de las administraciones públicas españolas en todos sus niveles. En el caso de la iniciativa empresarial privada, esta restricción es particularmente relevante en el período de programación actual, porque el MENR 2007-2013 recoge numerosas actuaciones dentro de la prioridad de “desarrollo de la economía del conocimiento” -como el Fondo Tecnológico “por y para el beneficio de las empresas”- que requieren de dicha participación para poder ponerse en marcha. Y,

en lo relativo a la contracción presupuestaria de las administraciones públicas nacionales, si no existe la posibilidad de que cofinancien medidas o proyectos con recursos propios, no se podrán llevar a cabo las ejecuciones programadas de forma adecuada, ni tampoco podrán obtener posteriormente financiación de la UE (puesto que uno de los principios rectores de la Política de Cohesión europea es la “adicionalidad” o cofinanciación de los proyectos subvencionables por fondos europeos con recursos nacionales).

No obstante, teniendo en cuenta que la programación de las ayudas estructurales en España para el período vigente ha puesto el énfasis fundamentalmente en la economía del conocimiento, el desarrollo empresarial, la innovación y la inversión en capital humano –lo que significa haberse anticipado a algunos de los problemas que han dado lugar a la crisis económica, prevenir parte de sus consecuencias, y tomar medidas que conduzcan hacia un modelo de crecimiento sostenido-, la estrategia de la Política de Cohesión Europea para el período 2007-2013, contenida en el MENR, sigue siendo adecuada y oportuna²⁴. Y esto, aunque sean necesarios algunos ajustes, como la agilización de la ejecución de las ayudas europeas, o la reorientación de

23 En 2006, y siendo el PIB por habitante medio de la UE-27 en paridad del poder adquisitivo igual a 100 (UE-27=100), las actuales regiones Competitividad Regional y Empleo superan ya la media europea -correspondiendo los valores más elevados a Madrid (135,7), País Vasco (133,7) y Navarra (130,8)-. Dos de las tres regiones *phasing in* están muy próximas a la media, Castilla y León (92,2) y Comunidad Valenciana (95,4); y, tres de las cuatro regiones Convergencia, están por encima del 75% del PIB per cápita medio de la UE: Galicia (86,5), Castilla-La Mancha (81,1), Andalucía (80,8) y Extremadura (70,6) –Eurostat, 2011-.

24 Los estudios realizados sobre la situación de la economía española inciden prácticamente en las mismas cuestiones estructurales que la Política de Cohesión para lograr salir de la crisis económica actual.

determinadas iniciativas o medidas -a través de algunas reprogramaciones-, para garantizar una absorción más efectiva de los fondos asignados a ellas, sobre todo en el ámbito del mercado de trabajo y del capital humano²⁵.

Los efectos sobre el crecimiento

Por último, en cuanto a los efectos de la actual Política de Cohesión Europea sobre el crecimiento de la economía española o al impacto de la misma sobre algunos de los principales agregados económicos, como el PIB o la tasa de paro, en las evaluaciones intermedias realizadas para este período hasta el momento, todavía no hay resultados cuantitativos concluyentes al respecto –especialmente a nivel regional-. Sin embargo, de modo aproximativo, Sosvilla y Herce (2004), a partir de estimaciones realizadas con el modelo HERMIN, cuantificaron que la pérdida de fondos por parte de España produciría una reducción de 3 décimas de punto en la tasa de crecimiento de la economía española. De la Fuente (2005) obtuvo unos resultados similares, situando en 0,25 puntos la caída de la tasa media de crecimiento anual para todo el período; y, apreciando, además, un impacto mayor en aquellas regiones que salían del objetivo

I por convergencia natural que en las que lo hacían por razones estadísticas (caída de 0.48 puntos porcentuales de la tasa de crecimiento en las primeras, frente a 0.38 en el segundo tipo de regiones)²⁶. En cualquier caso, y pese a esa pérdida o reducción de fondos de facto, para el período de programación actual, el modelo QUEST II (Comisión Europea, 2010) ha estimado que el efecto neto acumulativo sobre el PIB de la política de cohesión en la UE-15 –dentro de la cual se encuentra España- y para el período 2000-2015, será del 1,9% con respecto a un escenario sin dicha política; y, para España, y según el modelo HERMIN –cuyas características suelen reflejar un impacto más alto-, de un 0,6 por ciento aproximadamente con respecto al punto de referencia (ausencia de ayudas).

25 Dirección General de Fondos Comunitarios (2009).

26 Aunque, en ninguno de estos estudios se consideró la posibilidad de un régimen transitorio para el Fondo de Cohesión. Hecho que, sin embargo, como hemos visto, finalmente se acuerda tras ser aprobadas las perspectivas financieras 2007-2013 para la Unión Europea, y que tiene consecuencias directas sobre el volumen total de ayudas estructurales destinadas a España durante este período de programación, así como sobre el impacto macroeconómico de las mismas.

3 ¿Cómo están afrontando las CCAA la actual política de cohesión europea? Líneas de actuación autonómica y una mirada a otras experiencias de la UE

La Política de Cohesión Europea y sus objetivos de crecimiento y empleo, basados fundamentalmente en la economía del conocimiento y en la potenciación de la Investigación, el Desarrollo y la innovación empresarial, establecen el marco o la línea de crecimiento a seguir por parte de las regiones de la Unión Europea, y, dentro de ellas, de las CCAA. De ahí que, el objetivo principal de este capítulo, como se expresa en la introducción, consista en analizar los efectos que dicha política de cohesión tiene sobre sus estrategias de crecimiento. Por otra parte, aunque el éxito de la implantación (y continuidad) de una estrategia de crecimiento de estas características dependa de diversos factores, como el punto de partida de la región en la que se aplica –por ejemplo, qué porcentaje del PIB se destina a investigación en I+D-, el contexto económico en el que se pone en marcha, o la evolución de dicho contexto a lo largo del período que abarca la programación plurianual, no debemos olvidar la importancia que tiene el que un determinado territorio, o comunidad autónoma en el caso español, sea capaz de desarrollar los mecanismos necesarios para dicha implantación.

En virtud de lo expuesto, en este apartado nos planteamos cómo están afrontando las CCAA la actual Política de Cohesión Europea (sobre todo, en cuanto a su orientación más estratégica y su plasmación en la realidad económica regional; y, en lo relativo a la utilización de formas de financiación alternativas basadas en la idea de fondos reembolsables y propuestas por la Comisión –iniciativas JEREMIE²⁷ y JESSICA²⁸, por ejemplo-, que permitan compensar la pérdida de fondos europeos, y, paliar, en la medida de lo posible, las restricciones financieras y presupuestarias existentes en la actualidad). Para ello, describiremos previamente las fortalezas y debilidades más relevantes de las regiones españolas (iniciales y “sobrevenidas”); y terminaremos exponiendo los principales escollos con los que se están encontrando las mismas para adaptarse a los requerimientos de los objetivos de Lisboa, así como algunas experiencias exitosas de otras regiones europeas que pueden servir como punto de referencia en la aplicación de la política de cohesión.

27 “Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises”-JEREMIE-, o “Recursos europeos conjuntos para las microempresas y las medianas empresas”.

28 “Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas”-JESSICA-, o “Ayuda europea conjunta en apoyo de inversiones sostenibles en zonas urbanas”.

Fortalezas y debilidades de las CCAA

El Marco Estratégico Nacional de Referencia (MENR) para el período de programación vigente, 2007-2013²⁹, establece que en un contexto de amenazas (fuerte competencia internacional, dependencia energética y aumento de los precios, movimientos de deslocalización de la inversión productiva, dificultad de integración de la población inmigrante, y presión para el mantenimiento del sistema de pensiones y gastos sociales, entre otras) y oportunidades (entre las que destacamos, desarrollo tecnológico y de las comunicaciones, buenos niveles de infraestructuras públicas, potencial medioambiental y, sobre todo, del sector turístico), cada tipo de regiones –más o menos desfavorecidas– presentan una serie de debilidades y fortalezas. De forma resumida, y centrándonos en las regiones Convergencia –dentro de las cuales vamos a considerar a las *phasing out*– las principales debilidades, compartidas por todas ellas, tienen que ver con el bajo nivel formativo de la población y la elevada tasa de abandono escolar, con la existencia de empresas demasiado pequeñas para ser capaces de exportar e innovar, con una reducida inversión en I+D+i –sobre todo del sector privado– y con unas condiciones no adecuadas para el desarrollo de este tipo de inversión (débil colaboración entre los participantes

en el ciclo de la innovación), además de una alta temporalidad en los contratos de trabajo, bajas tasas de empleo femenino y personas mayores de 55 años, y elevada tasa de paro de larga duración. Es de especial relevancia, a nuestro juicio, también, que en CCAA como Andalucía, Extremadura y Galicia, que representan un elevado porcentaje de la población de las regiones más desfavorecidas, la especialización productiva se realice en actividades de escaso valor añadido. Como contrapunto, en cuanto a sus fortalezas, son el avance conseguido en la concienciación medioambiental, el progreso de las energías renovables, la biodiversidad de sus territorios y la riqueza cultural y paisajística, las que más destaca el MENR³⁰.

Para las regiones Competitividad regional y empleo –incluimos también las *phasing in*–, resaltamos las siguientes debilidades: baja utilización, en general, de las tecnologías asociadas a la sociedad de la información, insuficiente inversión en I+D+i –particularmente por parte de la iniciativa privada (excepto en Cataluña, La Rioja, País Vasco y Madrid)–, pérdida de competitividad (por costes y precios), concentración de los recursos humanos de calidad en determinadas zonas, e importante diferencia entre las tasa de empleo masculina y femenina. Además, en las regiones *phasing-in*, la actividad empresarial se

29

Dirección General de Fondos Comunitarios (2007: 64-65)

30 Sin olvidar la capacidad para crear empleo que se observa en algunas comunidades, como Murcia (*phasing out*)

concentra sectorialmente -debilidad que también se detectó en el análisis de impacto de las ayudas estructurales europeas para el período de programación anterior (2000-2006), y donde se apuntaba la necesidad de que la Comunidad Valenciana y Canarias, entre otras, reorientaran sus sectores productivos más allá de la construcción-. Con respecto a las fortalezas de estas regiones, el análisis DAFO contenido en el MENR (2007)³¹ encuentra diferencias notables, a nuestro juicio, con las regiones Convergencia. Así, existe en ellas un elevado porcentaje de población con formación superior, dinamismo demográfico e inmigración (sobre todo en la Comunidad Valenciana, Canarias, Cataluña, La Rioja, Madrid y Baleares), grandes empresas y clusters de producción (fundamentalmente en Cataluña, Madrid, Navarra, País Vasco y Baleares) y capacidad para crear empleo; además de diversidad de espacios naturales de gran valor y singularidad. Pero, sobre todo, un sistema (público) de I+D+i y una red de centros universitarios con un gran potencial para contribuir al desarrollo (Castilla y León, Cataluña, Navarra, País Vasco, Madrid y

Cantabria)³². Sin embargo, la situación de crisis actual ha llevado a revisar las debilidades y fortalezas descritas para las regiones españolas. En general, para el conjunto de la economía, según el Informe de seguimiento estratégico del MENR, publicado en diciembre de 2009³³, aunque las debilidades siguen siendo prácticamente las mismas, se han acentuado las relativas al tejido productivo, la inversión en I+D+i, la productividad, la competitividad a nivel internacional, y sobre todo, las relacionadas con el mercado de trabajo, donde aparecen algunas nuevas: elevadas tasas de desempleo en los menores de 25 años y en las personas de baja cualificación. En lo que respecta a las fortalezas, también continúan estando ahí para todas las regiones, aunque haya habido que reorientar las que tienen que ver con el mercado trabajo y adaptarlas a una destrucción de empleo generalizada.

En resumen, nos encontramos con una economía que, en el momento y contexto actual, y para la mayor parte de sus regiones, manifiesta debilidades que reflejan una excesiva dependencia económica de sectores muy cíclicos de media y baja intensidad tecnológica a lo largo del

31 Análisis realizado por España durante la fase preparatoria de la programación del período actual, en el marco de las conclusiones de la agenda de Lisboa, y donde además de diagnosticar debilidades y fortalezas de las Comunidades Autónomas españolas, se incluyen recomendaciones detalladas y específicas para cada una de ellas.

32 Para Canarias, Ceuta y Melilla, su condición de territorios ultraperiféricos –con debilidades (costes más elevados para implantar actividades productivas) y fortalezas (ventajas fiscales a la inversión empresarial) añadidas a las mencionadas e inherentes a dicha condición-, se ve reflejado en un tratamiento diferencial de ayudas adicionales en materia de cohesión, como se ha visto en el epígrafe anterior.

33 Dirección General de Fondos Comunitarios (2009).

tiempo, un retraso en cuanto a la inversión en I+D+i –sobre todo del sector privado–, un mercado de trabajo con problemas estructurales, y carencias educativas y formativas que afectan al capital humano.

*Estrategias autonómicas de crecimiento
en el marco de la Política de Cohesión*

En este escenario, ¿cómo están afrontando las CCAA la Política de Cohesión Europea para el período 2007-2013? En primer lugar, hemos de decir que, si algo ha conseguido la Unión Europea con su política regional (o de cohesión) es contribuir a la planificación plurianual de las políticas públicas –cuestión de gran relevancia en sí misma–, así como crear un marco de referencia legal que ayude a organizar el sistema de gestión interna de cada país o Estado miembro de la Unión. En este sentido, y en lo relativo a la política de cohesión del período actual, algunas regiones españolas, como Cataluña, Castilla-León, Murcia, Galicia, Andalucía o Asturias, no solo han desarrollado mecanismos para la aplicación de dicha política, de manera específica y aislada del resto de medidas adoptadas en el ámbito de las políticas públicas, sino que han elaborado –y reorientado– su planificación económica general teniendo en cuenta –y hacia– los objetivos de la Estrategia de Lisboa o de la Política de Cohesión Europea.

En cuanto a su *orientación más estratégica*, precisamente, y su plasmación en la realidad económica regional³⁴, las CCAA, a través de los diferentes programas operativos en los que se concretan las intervenciones de las ayudas estructurales europeas, han marcado sus líneas de actuación³⁵. Dentro de estos Programas Operativos (PO), lo que más nos interesa destacar, por tanto, es el grado de lisboización de los mismos, es decir, en qué medida las ayudas estructurales europeas que los cofinancian, están involucradas en la consecución de los objetivos de la Estrategia de Lisboa Renovada³⁶, y en última instancia, en el crecimiento, el empleo, la cohesión social

34 Para examinar, de manera actualizada –2010– y pormenorizada, los principales rasgos socioeconómicos de cada una de las regiones españolas –mercado de trabajo, actividad productiva, factores de crecimiento...– así como sus respectivos presupuestos, véase, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública (2011).

35 Los Programas operativos para España durante el período 2007-2013 son: 38 regionales (gestionados por las administraciones autonómicas), 6 de ámbito plurirregional (gestionados por la Administración General del Estado) y el P.O. Nacional del Fondo de Cohesión-FEDER. De los 38 primeros, 19 son financiados por el FEDER –uno para cada una de las 17 Comunidades Autónomas españolas, y 2, para las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, respectivamente; por ejemplo P.O. FEDER de Andalucía o P.O. FEDER de Aragón–, y otros 19 a través del FSE –por ejemplo, P.O. FSE de Aragón, P.O. FSE de Canarias–. Y de los 6 segundos, 3 reciben la ayuda europea del FEDER (P.O. FEDER I+D+i por y para las empresas –Fondo Tecnológico–, P.O. FEDER de Economía basada en el conocimiento y, P.O. FEDER de Asistencia Técnica); y, otras 3 del FSE (P.O. FSE de Adaptabilidad y empleo, P.O. FSE de lucha contra la discriminación, P.O. FSE de Asistencia Técnica). Para una información más detallada, véase Dirección General de Fondos Comunitarios (2007: 151-171 y 2009: 33).

36 Recordemos que el gasto en cohesión de la UE va dirigido fundamentalmente a cuatro conceptos o ámbitos (de Lisboa): conocimiento en innovación (I+D+i), mercado de trabajo, energía y medio ambiente y desarrollo potencial de las PYMES.

Cuadro 2. Intervenciones de las ayudas estructurales por Comunidades Autónomas.

	FEDER			FSE			FEDER+FSE		
	T.Ayuda	T. Lisboa	%L/A	T.Ayuda	T.Lisboa	%L/A	T.Ayuda	T. Lisboa	%L/A
Andalucía	9.451	6.738	71,3	2.876	2.654	92,3	12.327	9.392	76,2
Aragón	172	123	71,9	102	89	86,9	274	212	77,5
Canarias	1.121	874	77,9	335	324	96,6	1.456	1.197	82,2
Cantabria	91	73	80,1	47	45	95,1	138	118	85,2
Castilla-La Mancha	1.755	1.336	76,1	555	517	93,1	2.310	1.853	80,2
Castilla-León	994	855	86	339	305	89,9	1.333	1.160	87,0
Cataluña	763	474	62,1	610	559	91,7	1.373	1.033	75,3
Madrid	432	356	82,5	528	511	96,9	959	868	90,4
Navarra	58	55	95,9	34	33	97,2	92	88	96,4
Valencia	1.622	1.277	78,7	544	514	94,4	2.166	1.791	82,7
Extremadura	2.034	1.512	74,3	530	486	91,7	2.564	1.998	77,9
Galicia	2.916	2.297	78,8	936	870	92,9	3.852	3.167	82,2
Baleares	110	69	62,7	88	84	95,5	198	153	77,2
País Vasco	271	248	91,4	152	149	97,6	424	397	93,6
Asturias	488	317	65,0	165	157	95,2	654	475	72,6
Murcia	636	493	77,5	154	147	95,9	790	641	81,1
La Rioja	34	27	79,1	30	29	96,5	64	55	87,2
Ceuta	55	33	60,2	18	17	96,9	73	51	69,3
Melilla	53	31	58,1	14	14	95,9	67	44	66,2
TOTAL	23.057	17.190	74,6	8.057	7.504	93,1	31.114	24.694	79,4

Nota: No se incluyen las ayudas del Fondo de Cohesión y del Objetivo de Cooperación Territorial, por no estar regionalizadas a priori.

Tampoco las del FEADER y del FED, que aunque sí están regionalizadas, no se consideran instrumentos financieros en materia de cohesión para el período 2007-2013. Millones euros corrientes.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Política Territorial y Administración Pública (2011)

y la sostenibilidad medioambiental, esto es, en un sólido desarrollo a largo plazo. Si sumamos las cuantías de ayuda europea correspondientes a cada uno de los programas operativos citados, por comunidad autónoma y fondos (total ayuda), y también la parte de la ayuda de cada uno de estos P.O. comprometida con Lisboa, para los mismos fondos y comunidades (total Lisboa), obtenemos el Cuadro 2.

En el Cuadro 2 se puede apreciar en primer lugar que, como media, el 79,4% de las ayudas europeas en materia de cohesión destinadas a España, a través del FEDER y el FSE, y materializadas en los programas operativos de ámbito regional y plurirregional, contribuyen a los objetivos de Lisboa. Por CCAA y para las inversiones en las que participan estos dos fondos, figuran a la cabeza: Navarra (96,4%), País Vasco (93,6%) y Madrid (90,4%). Y en los últimos puestos, la ciudades autónomas de Ceuta y Melilla (69,3% y 66,2%, respectivamente). Según la tipología de regiones europeas, todas las regiones Convergencia -incluidas las *phasing out*- superan “el suelo de gasto” del 60% -65% en la práctica- que establecen las Perspectivas Financieras 2007-2013 que debe destinarse a las prioridades de Lisboa: Andalucía, 76,2%, Castilla-La Mancha, 80,2%, Extremadura, 77,9%, Galicia 82,2% (Convergencia); y, Asturias, 72,6%, Murcia, 81,1%, Ceuta, 69,3% y, Melilla, 66,2% (*phasing out*).

Con respecto a las regiones Competitividad regional y empleo -y también *phasing in*-, el “suelo de gasto” está en todos los casos por encima del 75%, tal y como indican dichas perspectivas financieras (aunque no se tiene en cuenta el reparto de la ayuda asignada al objetivo de Cooperación Territorial, ni tampoco las actuaciones que podría llevar a cabo en ellas la Administración General del Estado con cargo al Fondo de Cohesión -aunque no tengan explícitas ayudas del mismo-, y que haría alcanzar, para estas comunidades autónomas, porcentajes superiores – no por debajo del 82%-)³⁷. Por fondos, el 93,1% del FSE y el 74,6% del FEDER, que vienen a parar a España, están comprometidos en gasto perteneciente a los ámbitos de la Estrategia de Lisboa Renovada.

En todo caso, y sin restarle importancia a estos porcentajes que definen claramente la orientación de la estrategia de crecimiento de las CCAA hacia un desarrollo sólido a largo plazo –como se ha expresado con anterioridad-, nos gustaría señalar que, a nuestro juicio, y en lo que se refiere específicamente a la inversión

37 Tanto Aragón, como Cataluña y Baleares que, según el Cuadro Nº2, no llegan al 82% de grado de lisboización de las ayudas europeas, reciben fondos por el Objetivo de Cooperación Territorial, que no está regionalizado a priori. Y, también en las tres, que no tienen ayuda explicitada indicativa del Fondo de Cohesión, la Administración General del Estado podría realizar, con cargo a su dotación, actuaciones de abastecimiento de agua, saneamiento y gestión de residuos en municipios con determinadas características (Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, 2011: 52, 114 y 272).

en I+D+i, no todas las comunidades tienen la misma capacidad de absorción de dicha inversión por parte de su tejido productivo, al menos durante el primer período de aplicación de esta nueva orientación, aunque eso no signifique que no puedan llegar a tenerla si apuestan por ello. Así, como indicador capaz de orientarnos sobre dicha capacidad de absorción, el porcentaje que representa la inversión en I+D sobre el PIB, en 2007, para Madrid, Navarra o País Vasco se sitúa por encima de la media española (1,27%) y e incluso de la media de la UE-27 (1,83%). El de Cataluña, sin superar la media europea –su porcentaje es próximo a ella-, también está por encima de la media nacional (teniendo como aspecto positivo el que el 62,8% del total de gasto en I+D lo efectúan las empresas catalanas, es decir, el sector privado). Sin embargo, el resto de autonomías dedican menor porcentaje de su PIB a I+D, y aunque la mayoría han realizado un esfuerzo significativo por acortar la brecha que las separa de la media española y europea, que se ha manifestado en un aumento de la proporción de este gasto en relación al PIB, desde 1995 y, sobre todo, hasta 2007³⁸, todavía les queda en diferentes facetas bastante camino

por recorrer³⁹.

Por último, si pasamos de lo general a lo particular, y de los planteamientos globales a las medidas concretas de menor escala, el Informe de seguimiento estratégico del MENR 2007-2009, de diciembre de 2009, selecciona, como ejemplos de buenas prácticas, en cuanto a la orientación estratégica de la Política de Cohesión Europea actual, algunos proyectos cofinanciados por las ayudas estructurales de la Unión Europea: Iniciativa ISFOC (Instituto de Sistemas Fotovoltaicos de Concentración, de Castilla-La Mancha); Plan de Alfabetización Tecnológica y Software Libre de Extremadura; Iniciativa Urbana –que da continuidad a la iniciativa URBAN del pasado período de programación, y va dirigida a zonas urbanas seleccionadas con problemas sociales y económicos dentro de municipios, de todo el territorio nacional, con una población de más de 50.000 habitantes y capitales de provincia que no llegan a esta cifra-; Integración de familias inmigrantes en zonas rurales despobladas, Nuevos Senderos (en Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Madrid, Murcia y Valencia); Taller del Raval (Centro de actuaciones integrales para la integración sociolaboral de jóvenes), en Cataluña; y, Plan de

38 En los últimos puestos nos encontramos con regiones que no necesariamente están entre las más desfavorecidas, como Baleares (0,29%), además de Castilla-La Mancha (0,47%), Melilla (0,22%) o Ceuta (0,16%). Para una información más exhaustiva, véase Dirección General de Fondos Comunitarios (2009) y Ministerio de Política Territorial y Administración Pública (2011).

39 Véase, para un conocimiento más completo, la “situación actual y perspectivas” de la Investigación, desarrollo tecnológico e innovación en España y sus comunidades autónomas (Dirección General de Fondos Comunitarios, 2007: 84-95).

Extensión de Banda Ancha (PEBA), en todo el territorio español de 2005 a 2008, entre otros de ámbito plurirregional, como la Gestión del eje I del PO Adaptabilidad y Empleo del FSE a través de la firma de Acuerdos de Colaboración con entidades sin ánimo de lucro (Fundación Biodiversidad, 2008 y 2009). Finalmente, también merecen mención, por ser un ejemplo de adaptación de los fondos europeos a las características específicas de una región, Los Pactos Territoriales para el Empleo en Asturias (PTE), que se han centrado en los problemas locales -Gijón y Avilés- en materia de empleo, y, en especial, en la contratación para adquirir formación y experiencia laboral de personas con riesgo de exclusión (Comisión Europea, 2010: 235).

La utilización de formas de financiación alternativas

En lo relativo a la utilización de formas de financiación alternativas, destacamos las iniciativas JASPERS, JEREMIE y JESSICA, propuestas por la Comisión y basadas en la idea de fondos reembolsables, que en el momento presente no solo permiten compensar la pérdida de fondos europeos en un contexto de menos recursos y más regiones para repartirlos (como cuando en mayo de 2006 se firmaron los acuerdos que daban lugar a las mismas), sino, también, contribuir

a paliar, en la medida de lo posible, las restricciones financieras y presupuestarias existentes en el contexto económico actual.

El objetivo principal por el que la Comisión desarrolla estos nuevos instrumentos financieros es ayudar a los Estados Miembros y sus regiones a mejorar el rendimiento de los recursos financieros comunitarios –a través de una mayor calidad de los proyectos puestos en marcha (prestación de asistencia técnica)- y aumentar el efecto multiplicador de la política de cohesión –buscando una combinación adecuada entre las ayudas o subvenciones y otras formas de financiación, como los préstamos o participaciones en capital riesgo, que sean reembolsables y, por tanto, generen depósitos que se puedan reinvertir en nuevas actuaciones-. Estas iniciativas requerirán la cooperación reforzada de la Comisión Europea, el Banco Europeo de Inversiones (BEI), y su sección de capital riesgo, el Fondo Europeo de Inversiones (FEI), así como de otras instituciones financieras de ámbito europeo o internacionales.

Según el MENR, “el valor añadido de la cooperación en este ámbito incluye facilitar recursos adicionales de préstamo para la formación y el desarrollo de empresas en las regiones de la UE; aportar conocimientos en materia de financiación y gestión de instituciones especializadas; crear incentivos sólidos para que los benefi-

ciarios tengan éxito combinando subvenciones con préstamos; y, garantizar la viabilidad a largo plazo mediante el carácter renovable de la contribución de la subvención a las acciones de ingeniería financiera”. (Dirección General de Fondos Comunitarios, 2007: 213).

La iniciativa JASPERS (*Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions*) o de Ayuda conjunta en apoyo de proyectos en regiones europeas, es una asociación de asistencia técnica entre la Comisión, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), que prevé, mediante la movilización de una mayor cantidad de recursos, ayudar a los países integrantes de la Unión Europea a elaborar proyectos de calidad en los sectores del transporte y el medio ambiente (incluidos los que sean fruto de la colaboración entre el sector público y el privado). Por otra parte, el hecho de que en estas iniciativas participe la Comisión es una garantía de mayor agilidad en el proceso de autorización de la ayuda europea, y, por tanto, de éxito o posibilidad de desarrollo del proyecto final.

Con el objetivo de facilitar la disponibilidad financiera a las pymes, empieza, en 2006, también, otra iniciativa, la denominada JEREMIE (por las siglas en inglés de *Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises*) o Recursos europeos conjuntos para las microempresas y las

medianas empresas. Esta iniciativa se diseña para contribuir a que las empresas puedan mejorar su acceso al crédito —prioridad de Lisboa—, y desarrollarse y expandirse, en un momento en el que, precisamente las pymes, presentan especiales dificultades para ello. Y consiste en la creación de un marco de cooperación entre la Comisión Europea e instituciones financieras especializadas (el FEI y el BEI) y/u otras instituciones internacionales, en el cual se crean depósitos de fondos, que, a su vez, proporcionan capital, préstamos o garantías para dicho desarrollo empresarial⁴⁰ (según el Quinto informe de la Cohesión, a mediados de 2010, se habían firmado 26 acuerdos de depósito de fondos bajo esta iniciativa, equivalentes a 3.200 millones de euros. De esta cantidad, las instituciones financieras regionales que ejercen de depositarias de los fondos gestionan aproximadamente el 65% de los mismos —utilizando ayudas de los fondos de la política de cohesión—, y el BEI gestiona el 35% restante)⁴¹.

En el caso de las regiones españolas y en lo que se refiere a la utilización del instrumento de in-

40 Con la participación de las mismas instituciones, surge también la iniciativa piloto (2009-2011), JASMINE (Acción común en apoyo de las instituciones de microfinanciación en Europa), destinada a proporcionar fondos adicionales y asistencia técnica a las instituciones de microfinanciación no bancarias, para que puedan acceder a los mercados privados y ser viables.

41 Comisión Europea (2010: 215). No olvidemos, además, que esos porcentajes son de “gestión” y “no de contribución” de cada administración u organismo implicado.

geniería financiera, JEREMIE, se ha aplicado en los programas operativos del Fondo Tecnológico (desarrollado por el Instituto de Crédito Oficial o ICO), en el PO FEDER de Andalucía (llevado a cabo por la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía, IDEA) y en el PO FEDER de Cataluña (desarrollado por el Institut Català de Finances), hasta el momento de manera satisfactoria y siendo una buena práctica a seguir por otras CCAA o regiones europeas⁴². Además, el ser instrumentos financieros del tipo *revolving* (reembolsable y reinvertible) es lo que hace a estas iniciativas especialmente novedosas; y apta, en esta ocasión, para contribuir a mejorar la disposición de recursos por parte de las empresas y financiar proyectos innovadores, en un contexto de crisis económico-financiera

como el actual⁴³. JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*) o Ayuda europea conjunta en apoyo de inversiones sostenibles en zonas urbanas, es una iniciativa conjunta de la Comisión, el BEI y el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa (CEB), que tiene como objetivo ayudar a las autoridades de los Estados Miembros y las regiones a explotar los mecanismos de ingeniería financiera para favorecer la inversión en proyectos de renovación y desarrollo urbano sostenibles, en el marco de la Política de Cohesión Europea. Esta iniciativa se está desarrollando en la Comunidad Autónoma andaluza en colaboración con el BEI, mediante la constitución de un fondo de cartera JESSICA dentro del PO FEDER Andalucía 2007-2013⁴⁴.

42 Constitución de un fondo JEREMIE dentro del P.O. Fondo Tecnológico para todo el territorio español, período 2009-2015, por un coste total de 120 millones de euros (y una contribución de la UE de 80,8 millones de euros); constitución de un fondo JEREMIE dentro del P.O. FEDER de Cataluña 2007-2013, justo para estos años, por un importe de 50 millones de euros (ayuda de la UE de 25 millones) –Cataluña ha sido la pionera en la utilización de este instrumento financiero-. Y, creación de un JEREMIE dentro del P.O. FEDER de Andalucía 2007-2013, para el período 2009-2015 más 5-10 años de seguimiento, por una cuantía de 235 millones de euros (164,5 millones procedentes de la UE). Para una explicación más detallada de las fichas de estas operaciones –contribución de cada nivel de las administraciones nacionales y forma de implantación de dichas operaciones o políticas-, véase, Dirección General de Fondos Comunitarios (2009: 225-230).

43 Por otra parte, nos parece interesante señalar que, desde una perspectiva puramente de gestión de fondos, como se expresa en Dirección General de Fondos Comunitarios (2009), este instrumento facilita el cumplimiento de la regla de “liberación automática de compromisos” (o “des-compromiso automático”), porque las aportaciones al JEREMIE se computan directamente como recursos absorbidos, aunque no hayan sido utilizados como fuente de financiación por la economía (de un país o región).

44 “La Junta de Andalucía suscribió con el Banco Europeo de Inversiones (BEI) en el mes de mayo del año 2009 (y hasta 2017, previsiblemente), un acuerdo de financiación para poner en marcha un Fondo de Cartera JESSICA en Andalucía. Su capital asciende a 85,7 millones de euros, de los cuales 60 millones de euros proceden de la ayuda del Fondo Europeo de Desarrollo Regional en el ámbito del eje 5, “Desarrollo Sostenible Local y Urbano”, del Programa Operativo FEDER de Andalucía 2007-2013”-(Dirección General de Fondos Comunitarios, 2009: 225-226).

Luego, en cuanto a las formas de financiación alternativas expuestas, y aunque todavía es pronto para evaluar el impacto de las mismas, creemos que estas experiencias pioneras reflejan la posibilidad (y capacidad) que las regiones poseen para utilizar (e implantar) mecanismos (en este caso, “instrumentos de ingeniería financiera”) que les permitan adaptarse a los objetivos que hoy tiene dicha Política de Cohesión.

*Problemas y escollos para la adaptación
a la estrategia renovada de Lisboa
y los ajustes necesarios*

¿Cuáles son los principales escollos con los que se están encontrando las Comunidades Autónomas españolas para adaptarse a los requerimientos de Lisboa? En primer lugar, y como se ha explicado en el epígrafe anterior, un cambio en el contexto de aplicación del MENR 2007-2013, caracterizado por una profunda crisis económica y financiera, y elevadas tasas de paro, donde una de sus repercusiones más relevantes para la aplicación o puesta en marcha de los proyectos subvencionables por ayudas europeas en materia de cohesión, es la restricción financiera y presupuestaria que conlleva, tanto del sector privado como de las administraciones públicas españolas en sus diferentes niveles de gobierno. Así, la presencia de la iniciativa privada se hace

especialmente necesaria en una política regional que incide sobre el desarrollo de la economía del conocimiento y el refuerzo de su potencial endógeno; y, una contracción presupuestaria de las administraciones públicas españolas⁴⁵, dificulta la ejecución adecuada de los proyectos programados por falta de recursos propios, y la obtención de ayudas futuras de la Unión Europea (para lo que debe darse el principio de adicionalidad).

En este sentido, y aunque, como se ha visto, la estrategia de la Política de Cohesión Europea para el período 2007-2013 sigue siendo adecuada y oportuna, se han llevado a cabo algunos ajustes, entre los que destacamos, la reorientación de determinadas medidas —y su consiguiente reprogramación— para garantizar una mejor absorción de los fondos asignados a ellas, sobre todo, en el ámbito del mercado de trabajo y del capital humano; y, la agilización de la ejecución de las ayudas europeas (ampliación del porcentaje de anticipos concedidos, certificación de pagos adelantados a los beneficiarios sin esperar a certificar los gastos efectivamente realizados, etc.).

Además del “efecto crisis”, las Comunidades autónomas españolas se están encontrando con otros escollos u obstáculos para adaptarse a los

⁴⁵ Véase, Ruiz-Huerta et al.(2010), para el caso de las comunidades autónomas y sus tensiones en las cuentas públicas.

requerimientos de Lisboa. De entre ellos, quizás sobresalgan, a nuestro juicio, los que se derivan de la apuesta de la Política de Cohesión Europea (y de la Estrategia de Lisboa Renovada) por una mayor inversión en las actividades relacionadas con la economía del conocimiento (I+D+i y sociedad de la información), para conseguir los objetivos de crecimiento, empleo y convergencia regional. Y esto, porque, la inversión en actividades de estas características suele asociarse a proyectos de larga duración, con un período de maduración dilatado en el tiempo hasta la obtención de resultados –resultados que en algunas ocasiones son además intangibles y de carácter inmaterial (como el conocimiento)-, y con un alto componente de incertidumbre; es decir, estas intervenciones cofinanciadas se asocian a un gran número de proyectos no demasiado grandes –si los comparamos con los de infraestructuras- que son difíciles de gestionar y con visibilidad a medio o largo plazo.

En esta línea, pero centrándonos de manera específica en el “PO FEDER I+D+i por y para el beneficio de las empresas” –Fondo Tecnológico-, nos encontramos con un programa o Fondo que presenta ciertas dificultades o problemas en su ejecución. El Fondo Tecnológico o Programa Operativo FEDER I+D+i es de ámbito plurirregional –como se ha visto-, lo que significa que va dirigido a todas las regiones españolas, aunque con una distribución desigual: a las

regiones Convergencia va destinado el 75% del mismo, y a las regiones Competitividad regional y empleo, el 25% restante de su dotación. Sin embargo, este Programa Operativo tiene como finalidad apoyar la inversión del sector privado en proyectos de I+D+i (es decir, efectivamente, es un fondo “por y para el beneficio de las empresas”), no la realizada por el Sector Público, hecho que está generando, pese al enorme esfuerzo realizado por las potenciales beneficiarias, una difícil absorción en las regiones Convergencia –regiones que tradicionalmente no han destacado por poseer un nutrido tejido empresarial orientado a las actividades tecnológicas y de investigación capaz de absorber dotaciones o ayudas de estas características (más aún en un contexto económico desfavorable)-.

No obstante, y pese a lo expuesto, también parece darse el caso de proyectos presentados por empresas pertenecientes a regiones del objetivo Convergencia, que no acceden a financiación del Fondo Tecnológico porque no cumplen los requisitos que se exigen para ello (la Administración General del Estado gestiona el 100% de este Programa Operativo). Requisitos que quizás respondan mejor a los criterios de una política de Investigación, Desarrollo e innovación empresarial con un carácter más genérico o aplicable a todo el territorio español, que a una particularizada o adecuada a las características socioeconómicas de estas regiones; de ahí

que no falten voces que aboguen por una gestión del Fondo Tecnológico menos centralizada como posible vía para agilizar su ejecución.

Tampoco queríamos dejar de mencionar, la existencia de múltiples mecanismos de control y reglamentos muy estrictos en la aplicación de las ayudas estructurales de manera generalizada, que están dando lugar a una absorción de fondos menor de la que debería y podría realizarse en la práctica -solo añadiendo cierta dosis de flexibilidad que no tiene por qué redundar en un peor seguimiento y control de los proyectos subvencionables con dichas ayudas-.

En todo caso, y según el Quinto Informe de la Cohesión (Comisión Europea, 2010), la Política de Cohesión Europea se ha adaptado bien a nivel financiero a la Estrategia de Lisboa⁴⁶, llegando a considerar el actual período de programación 2007-2013, un gran proyecto piloto a nivel europeo, de consecuencias e implicaciones todavía por ver en todos sus términos.

La experiencia de otras regiones europeas

Por último, en lo que respecta a algunas experiencias exitosas de otras regiones europeas que pueden servir como punto de referencia para una mejor puesta en práctica de la Política de Cohesión Europea, resaltamos, por ejemplo, para el período 2000-2006⁴⁷: la política de impulso de I+D en Alemania, la implantación del llamado “modelo Thüringen” –que combina la cualificación inicial, los servicios de colocación y la formación de acompañamiento en el lugar de trabajo, para encontrar empleo-⁴⁸; la herramienta de evaluación de la sostenibilidad de los proyectos en Brandemburgo –que se ha convertido en un método estándar de supervisión en el período 2007-2013-; el apoyo al empleo de base tecnológica en Finlandia, Suecia y Alemania –a través de la percepción de ayudas del FSE por parte de nuevas empresas, la creación de proyectos de cooperación y redes, así como la de centros tecnológicos y de competencia-; o las ayudas a la innovación en Polonia –dirigi-

47 Para más información sobre experiencias regionales, véase, Comisión Europea (2010).

48 En virtud de este modelo, La Oficina Federal de Empleo de Alemania, en colaboración con los ayuntamientos de Thüringen, puso en marcha una serie de proyectos que perseguían la integración directa de los desempleados en el mercado de trabajo, mediante la combinación de tres fases: la cualificación inicial, los servicios de colocación, y la formación de acompañamiento en el lugar de trabajo -cuatro años después de la introducción del programa se llevó a cabo una encuesta que descubrió que el 42% de los participantes encontró un empleo en el plazo de seis meses desde la finalización de la formación-. (Comisión Europea, 2010: 225).

46 Aunque no tanto en otros aspectos, como “la gobernanza”.

das a aumentar la capacidad de innovación en el país mediante el fortalecimiento de la cooperación entre los centros de investigación y las empresas⁴⁹. Precisamente, es la Unión Europea la primera que promueve la transferencia de buenas prácticas ya demostradas entre regiones europeas, como en el proyecto de capitalización “Erik Action”⁵⁰. (1 de julio 2008 - 30 de junio 2010), dentro del marco del Programa Interreg IVC que, de esta forma –intercambiando experiencias o buenas prácticas- ha permitido mejorar la efectividad del desarrollo de las políticas regionales en el ámbito de la innovación y de la economía del conocimiento, y más concretamente, en la capacidad de innovación de las empresas existentes. La Comunidad Autónoma de Andalucía, en concreto, ha exportado tres buenas prácticas, teniendo en cuenta el grado de éxito y desarrollo en la región: CAMPUS (proporciona apoyo financiero a empresas de base tecnológica con alto potencial de crecimiento); TTAndalucía (eventos que promueven la transferencia de tecnología entre empresas

y universidades); y, HeliceNet (transferir la tecnología y el conocimiento de los fabricantes de equipos originales al sector aeroespacial de las PYMES). Para más información sobre el contenido del proyecto y todas las prácticas exportadas por las regiones implicadas, véase, [www.erikaction@eriknetwork.net](mailto:erikaction@eriknetwork.net). Y para documentación adicional sobre la red “eriknetwork” a la que pertenecen también otras regiones españolas, como Aragón, Cantabria, Extremadura, Cataluña o Baleares, véase, www.eriknetwork.net.

4 La estrategia de crecimiento 2020: objetivos y retos en materia de cohesión para las CCAA en un contexto de crisis económica

La estrategia 2020 la adoptó el Consejo en marzo de 2010 (una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador⁵¹), y en el

49 En Polonia se financiaron 234 proyectos en el marco de la medida “estrategias de innovación regionales y transferencias de conocimiento”. El resultado, 381 empresas suscribieron acuerdos con las Universidades y otros centros de investigación para respaldar la realización de proyectos innovadores conjuntos (Comisión Europea, 2010: 214).

50 En este proyecto participan once regiones europeas (la Toscana de Italia, la Baja Austria, la Emilia Romagna –también de Italia-, el Alentejo de Portugal, Andalucía de España, la región de Flandes de Bélgica, la Bretagne de Francia, la de Macedonia Occidental –Grecia-, Jönköping –Suecia-, la del Sureste de Rumanía y la de Banská Bystrica de Eslovaquia).

51 Con una serie de objetivos que deben alcanzarse en 2020 en cinco áreas principales –para salir de la profunda crisis que atraviesa Europa- : empleo (el 75% de la población de entre 20 y 64 años debería estar empleada); innovación (el 3 % del PIB de la UE tendría que ser invertido en investigación y desarrollo); cambio climático (habría que alcanzar el objetivo «20/20/20» en materia de clima y energía -incluido un incremento al 30 % de la reducción de emisiones si se dan las condiciones para ello-; educación (el porcentaje de abandono escolar debería ser inferior al 10 % y al menos el 40 % de las personas de entre 30 y 34 años debería tener estudios superiores completos); y, pobreza (el riesgo de pobreza o exclusión tendría que amenazar como mínimo a 20 millones de personas menos).

Quinto informe de la Cohesión⁵² (que ha dado lugar a una consulta abierta⁵³ y a un amplio debate sobre el futuro de la Política de Cohesión Europea, en el que han participado las Comunidades Autónomas españolas, entre otras regiones, instituciones e interlocutores europeos), se expresa que “la vinculación explícita de la Política de Cohesión a la estrategia Europa 2020 proporciona una oportunidad real para seguir ayudando a las regiones más pobres de la Unión Europea a ponerse a nivel de las demás... y para hacer de la política de Cohesión un factor principal de crecimiento para toda la UE, incluso en términos cualitativos, afrontando, al mismo tiempo, retos sociales como el envejecimiento de la población o el cambio climático” (Comisión Europea, 2010:XXIII). Por lo tanto, entendemos que serán los objetivos de la Estrategia 2020 los que inspirarán el diseño de la futura Política de Cohesión, y las Perspectivas financieras 2014-2020, y la propia Política de Cohesión dentro de ellas, el reflejo presupuestario de los mismos.

52 Aprobado el 9 de noviembre de 2010.

53 Desde el 12 de noviembre de 2010 hasta el 31 de enero de 2011. De forma similar se llevó a cabo en el seno de la UE, durante 2008 y 2009, el debate sobre aspectos ligados a la reforma presupuestaria en general y a los retos que esta plantea (véase, http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/discussions_papers_en.htm).

El debate sobre el futuro de la Política de Cohesión

Por otra parte, a partir de las contribuciones de España, y de sus distintas CCAA al futuro de la Política de Cohesión, y de las de otros países o regiones europeos, instituciones de la Unión u opiniones de expertos que, como se ha dicho anteriormente, han aportado valor al debate en materia de cohesión, podremos completar el análisis de situación de las CCAA ante los retos de la futura Política de Cohesión, y reflexionar, posteriormente, sobre los márgenes de actuación que tienen las mismas y las estrategias que podrían emprender para maximizar el rendimiento económico de las iniciativas cofinanciadas por la Unión Europea.

El Quinto informe sobre la cohesión económica, social y territorial pone de manifiesto que, gracias a la política de cohesión, se ha creado empleo, ha aumentado el capital humano, ha mejorado la dotación de infraestructuras básicas y, también, la protección medioambiental, en particular en las regiones más desfavorecidas de la Unión. No obstante, la necesidad de innovar en economías cada vez más globalizadas y expuestas a la competencia mundial; el aprovechamiento de los recursos asociado a una política de cohesión en un proyecto de 27 países, donde una buena parte de las regiones de los 12 últimos integrantes no superan el 75% de la renta media comunitaria; y, por último, pero

no menos importante, los persistentes efectos sociales de la crisis económica y financiera actual, han llevado inexorablemente a plantearse una reforma de esta política (orientada hacia los objetivos de la Estrategia 2020). Las principales ideas para la reforma de la Política de Cohesión Europea post 2013, en torno a las cuales se ha organizado una consulta pública sobre el futuro de esta política –articulada a través de una serie de preguntas que recogen dichas ideas–, son las siguientes:

En primer lugar, “el modo de incrementar la eficacia de la política de cohesión y mejorar su impacto, con la finalidad de incrementar el valor añadido europeo”, para lo cual ha de consolidarse la programación estratégica (adaptar más la política en materia de Cohesión a la Estrategia 2020 de lo que se ha hecho con la ELR, ha habido un déficit de gobernanza), incrementar la concentración temática, implantar incentivos para conseguir un mayor rendimiento de los recursos, y mejorar la evaluación y los resultados.

En segundo lugar, “el fortalecimiento de la gobernanza” (mediante la introducción de la dimensión de la cohesión territorial⁵⁴ y el refuer-

54 El Tratado de Lisboa establece en su artículo tres la cohesión territorial como un objetivo explícito para la futura política de cohesión. Además, la crisis actual, con sus repercusiones territoriales asimétricas, ha incrementado la importancia de la cohesión territorial dentro de la UE, y el debate sobre este concepto ha tomado un renovado impulso.

zo de la colaboración entre los distintos niveles de las administraciones -UE, estatal, regional y local-). Otra de las ideas principales, motivadora de la reforma, hace referencia a “un sistema de aplicación de las ayudas vinculados a esta política, racionalizado y simplificado” (donde se reduzca la carga administrativa, se establezca un equilibrio entre la garantía de calidad de la inversión y la aplicación fácil y rápida de dicha inversión, y exista, además, un control financiero).

Y, en último término, y en lo relativo a “la arquitectura de la política de cohesión” se trata de consolidar, como expresa el propio informe (Comisión Europea 2010: XXXII), “el modelo de crecimiento de la Estrategia 2020 al incluir la necesidad de responder a los retos en materia de sociedad y empleo que afrontan todos los Estados Miembros y regiones. La política de cohesión respalda el desarrollo con una clara estrategia de inversión en cada región, incrementando la competitividad, aumentando el empleo, mejorando la inclusión social y protegiendo y optimizando el medio ambiente”⁵⁵.

Además, igual que sucede actualmente, la asignación de ayudas europeas estaría basada en el nivel de desarrollo (PIB per cápita) de cada

55 Para una información más detallada sobre el “futuro de la política de cohesión” y las preguntas concretas a través de las cuales se articula la consulta pública de las ideas base que inspiran su reforma, véase, Comisión Europea (2010).

región o país, luego sería diferente en función de si se tratase de regiones más o menos desfavorecidas. Sin embargo, para facilitar el paso de una a otra tipología, se podría plantear un sistema más simple con una única categoría intermedia de regiones que abarcase tanto a las *phasing-out*, como a las *phasing-in*, e incluso, a las regiones que pueden acceder a la categoría de Convergencia, pero cuyo PIB está por encima del 75% de la media de la UE según las últimas estadísticas disponibles.

La aportaciones autonómicas al debate sobre el futuro de la Política de Cohesión

Las CCAA, en sus reflexiones sobre la revisión del presupuesto de la UE, manifiestan que la Política de Cohesión y las ayudas estructurales asociadas a ella, son un instrumento fundamental para abordar con eficacia los retos a los que se enfrentan las regiones europeas en el 2020: la globalización, los desafíos demográficos, el abastecimiento y la eficiencia energética y el cambio climático. También, hacen especial hincapié en el hecho de que las intervenciones en materia de cohesión impulsen prioridades como la innovación, puesto que no sólo ayudan a mejorar el nivel de desarrollo tecnológico, y, por tanto, los niveles de productividad, de las regiones beneficiarias, sino que permiten poner en marcha de-

terminados proyectos que, de otra manera, no hubiera sido posible.

En la consulta pública del Quinto informe de la Cohesión⁵⁶, España señala las siguientes prioridades: necesidad de fomentar los regímenes transitorios; importancia de vincular estrechamente y en todos los ámbitos la Estrategia Europea 2020 con la Política de Cohesión, pero dando flexibilidad a las regiones para la programación, concentración temática, etc.; mejora de la gestión y control de los sistemas de entrega (“delivery systems”); y, apoyo al tratamiento especial de las regiones ultraperiféricas. Por comunidades autónomas, las contribuciones de algunas de ellas al futuro de la política de cohesión son: para el País Vasco, debería existir una mayor participación de las autoridades locales y regionales en el proceso de elaboración de los Programas Nacionales de Reforma (PNR)⁵⁷; no es partidario de la inclusión en los mismos de condiciones de tipo macroeconómico; apoya una política más eficaz a través de indicadores de ejecución evaluables (y la continuidad de la reserva de eficacia para las regiones que cumplan mejor); así como la necesidad de centrarse en pocas prioridades y simplificar el sistema de

⁵⁶ Para más información, véase Secretaría General de acción exterior del Gobierno Vasco (2011), y, http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/5cr/index_es.cfm (Contribuciones de España y sus diferentes regiones).

⁵⁷ En abril de 2011 se ha aprobado el nuevo Programa Nacional de Reformas, para la estrategia 2020 en todo el territorio español.

auditorías, con proporcionalidad de las cargas administrativas y de los controles. Está a favor también de una “macroregión atlántica” y de que se potencie la agenda urbana; y pide un FSE más regionalizado y con más peso en la política de cohesión.

Baleares, por su parte, resalta, fundamentalmente, el hecho de que se siga teniendo en cuenta el PIB de manera exclusiva a la hora de la distribución de las ayudas estructurales de la Unión, pese a que exista la intención de introducir nuevos indicadores más precisos para medir los resultados del impacto de las medidas en materia de cohesión, y esto, porque resulta claramente insuficiente para captar la diversidad de las regiones o territorios. Además, exige la eliminación de los 150 Km. para la cooperación marítima, que les afecta de forma particular. La Comunidad Autónoma asturiana, destaca, lo que a su juicio es, una fijación excesiva en la parte financiera y metodológica de la práctica de la Política de Cohesión Europea, y teme que el discurso se centre demasiado en el futuro, en el reparto de fondos europeos dentro de España. Castilla-León, por ejemplo, también está en contra, como el País Vasco, de unos criterios de condicionalidad de tipo macroeconómico, y piensa que la política de cohesión es posiblemente la más adecuada para tratar de alcanzar los objetivos de la estrategia 2020 –aunque con cierta flexibilidad en su aplicación-. No apoya la

concentración temática en un número reducido de prioridades, y señala la necesidad de acercar las actuaciones de esta política a los ciudadanos para aumentar su visibilidad.

En el caso de Cataluña, sus contribuciones tienen que ver con la concentración temática, la introducción de incentivos y la utilización de la ingeniería financiera como fuente alternativa de financiación –aspecto en el que han sido pioneros en el período de programación actual, 2007-2013, con el instrumento o iniciativa JEREMIE-. Demandan la asignación de un mayor número de recursos a la cooperación territorial, transfronteriza y a las macrorregiones, y, en términos de gestión, la simplificación de controles y el aumento de los anticipos. Como región perteneciente a la categoría “Competitividad regional y empleo”, abogan por un mantenimiento como mínimo de los recursos asignados a las mismas, y solicitan poder ser autoridad de gestión, de pago y de auditoría (lo que sería más acorde con el reparto competencial existente dentro del territorio español). La región canaria, por su parte, defiende un tratamiento conjunto y equitativo para todas las regiones ultraperiféricas (RUP) en el marco de la futura política de cohesión, donde se reconozcan más y de manera adecuada sus particularidades; así como la relevancia que la cooperación territorial tiene para ellas, dada su condición geográfica -alejadas del continente europeo y vecinas de terceros países

en áreas geográficas propias (Atlántico, Caribe, Índico)-. En este ámbito, proponen tanto el reconocimiento de todas la RUP como fronteras exteriores de la UE, como que se desarrolle el llamado “Plan de acción de vecindad” – lanzado por la Comisión Europea en 2004- con la finalidad de conseguir una mejor inserción regional de dichas regiones en sus respectivos contextos geográficos.

Finalmente, Andalucía, partidaria de la concentración temática, cree que esta podría llevarse a cabo teniendo en cuenta las prioridades de cada región (relacionadas con su potencial de desarrollo), y, en su caso, no pudiendo dejar al margen “el desarrollo rural” (Quinto Informe de la Comisión Cohesion of future challenges for EU regions). Comparte con otras autonomías que la carga administrativa es excesiva –razón por la que hay que aliviarla-, y añade que, en todo caso, desproporcionada (sobre todo en los programas de Cooperación territorial). Defiende, además, un reparto en la gestión de los recursos entre autoridades estatales y regionales, más coincidente con la capacidad competencial de cada nivel de la administración pública. Con respecto al tema de la adicionalidad, que también se trata en el Quinto informe sobre la cohesión, y por tanto, ha sido objeto de consulta pública, plantea una comprobación de dicha adicionalidad a nivel regional, y no a nivel nacional –que es como se está haciendo ahora-, pues piensa

que el actual sistema da pie a la realización de compensaciones de fondos entre regiones de un mismo Estado (Junta de Andalucía, 2011). Pero, quizás, donde Andalucía –tradicionalmente región convergencia- ha puesto sobre la mesa más argumentos, es en la defensa de un régimen de ayudas transitorio más matizado que el que propone la Comisión Europea (es decir, que tenga en cuenta la situación de atraso relativo de la que proceden determinadas regiones que han mejorado su situación en relación al PIB per capita europeo⁵⁸, pero necesitan todavía consolidar los resultados obtenidos así como sus estructuras –aún vulnerables como está demostrando la crisis económica⁵⁹-, y que dichas ayudas transitorias deben ir asociadas al nivel de recursos percibidos hasta ese momento para garantizar una salida gradual, y no correr el riesgo de desaprovechar el ingente esfuerzo realizado por todos los actores económicos implicados)⁶⁰.

58 Andalucía está de acuerdo en que el PIB se siga manteniendo como indicador válido para establecer la distinta tipología de regiones receptoras de ayudas, pero completándose, tal y como apuntaban también otras comunidades autónomas, con otros parámetros relativos al empleo.

59 Esta vulnerabilidad se apreciaba ya en el informe “Regions 2020” de 2008 (Regional Policy, 2008).

60 Para Andalucía esto llevaría a una concentración de recursos en regiones que realmente lo necesitan, puesto que no es lo mismo una región que nunca haya estado, por ejemplo, por debajo del 80% del PIB medio comunitario, y, por tanto, tenga sus estructuras económicas asentadas en ese nivel, que una que partiendo de un 58% haya alcanzado en el momento actual ese mismo porcentaje del 80%.

En relación al resto de contribuciones a las conclusiones del Quinto Informe de la cohesión, económica y social, hemos de señalar que a cierre del período de consulta había más 400 contribuciones (de Universidades y centros de investigación -como la Regional Studies Association-, de expertos internacionales, de organismos de la sociedad civil, de instituciones de la Unión Europea -como la Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales-, del resto de gobiernos nacionales de los Estados miembros, autoridades regionales y locales, y de empresas privadas, entre otros), que dieron su opinión sobre las ideas o temas ya expuestos (la manera de aumentar el valor añadido de esta política, la de reforzar la gobernanza, la de racionalizar el sistema de aplicación de la misma y la de su futuro diseño)⁶¹. El resultado, resumido y sintético, de las distintas aportaciones, lo aglutinan los servicios de la Comisión en Comisión Europea (2011)⁶².

Por último, y lo que parece claro, como se expresa en el prólogo al Quinto informe de la cohesión (Comisión Europea, 2010), es que la política de Cohesión Europea post 2013, solo podrá promover la cohesión económica, social y territorial dentro de la actual Unión Europea,

a través de una actuación coordinada y centrada -dado el contexto actual- en las prioridades fundamentales. Esa difícil “actuación coordinada” de todos los niveles de gobierno y de todos los Estados miembros implicados en el proceso -donde cada parte se vea representaba adecuadamente-, así como la definición de las prioridades a considerar en materia de cohesión -pero de una manera integrada en una estrategia más global, como es la estrategia 2020-, son los dos principales retos a los que se enfrenta la futura Política de Cohesión Europea⁶³.

61 Para una información detallada y exhaustiva de todas las contribuciones, véase: http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/5cr/index_es.cfm.

62 Adjuntamos su contenido al final de todos los capítulos, en un anexo..

63 En cualquier caso, gracias al trabajo que se está realizando durante el período de programación actual, 2007-2013, las posiciones de partida de cada uno de los países de la UE ya están sobre la mesa, aunque suponemos que se perfilarán aún más en los dos próximos años, también en función de la evolución de la crisis económico-financiera actual, y hasta la aprobación, a finales de 2013, del nuevo marco de programación financiera plurianual. En el momento actual, ya se está negociando en el seno de la Unión Europea, la propuesta de la Comisión sobre el Marco Financiero Plurianual 2014-2020 (29 de junio de 2011) en general, y en particular, la Política de Cohesión incluida en él. Para más información, véase: http://ec.europa.eu/budget/reform/commission-proposals-for-the-multiannual-financial-framework-2014-2020/index_en.htm

CAPÍTULO VI
César Colino
Ana M. Carmona
Jorge Tuñón
Angustias Hombrado
Encarnación Murillo García

**¿QUÉ PUEDEN HACER LAS CCAA O EL ESTADO
PARA AFRONTAR LOS RETOS PENDIENTES?
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE FUTURO**

*Conclusiones y propuestas para un mejor
reparto de las tareas en la elaboración
y aplicación del derecho y los programas europeos
y de la participación autonómica
en la negociación de la Política de Cohesión*

Como se ha visto, el Tratado de Lisboa sigue manteniendo una actitud prudente y escasamente receptiva hacia la configuración territorial de los Estados miembros. Si bien en la configuración del principio de respeto identidad nacional, el nuevo derecho primario inclu-

ye, como novedad, una referencia expresa a la autonomía local y regional, no puede deducirse de ello un salto cualitativo con respecto a la situación precedente. No obstante, la previsión de un control político, en fase preventiva, del principio de subsidiariedad mediante la alerta temprana, accesible a los parlamentos de las regiones con competencias legislativas –“cuando proceda”- resulta la principal apuesta en clave regional que contiene el derecho primario.

Así pues, el continuismo con respecto a la percepción regional sigue siendo la nota dominante en el derecho primario. La preservación del ni-

vel de autogobierno constitucionalmente establecido corresponde –sigue correspondiendo– a los Estados, que deben establecer mecanismos de participación. El principio de autonomía institucional mantiene, pues, intacta su eficacia.

En el caso de España, dichos mecanismos no resultan satisfactorios para las pretensiones autonómicas. En defecto de previsiones constitucionales y legales que los regulen (el fragmentario marco regulador existente nos remite a una serie de acuerdos políticos adoptados por la CARUE), han sido los Estatutos reformados quienes han asumido dicho protagonismo. Actuando de tal manera, sin embargo, se plantean importantes incógnitas desde una perspectiva jurídica. El Tribunal Constitucional, al analizar el capítulo del Estatuto de Autonomía para Cataluña (STC 31/2010) dedicado a las relaciones con la Unión Europea salva la constitucionalidad de las disposiciones que instauran mecanismos participativos relativos a la fase ascendente del Derecho Europeo a costa de despojarlas de eficacia normativa inmediata. El argumento central que esgrime el TC es que estamos ante una cuestión que afecta el interés general y, por lo tanto, de dimensión multilateral que ha de ser regulada por el legislador estatal, sin que los Estatutos puedan condicionar el ejercicio de dicha potestad. La constitucionalidad de las previsiones estatutarias a participar en dicha fase ascendente, sin embargo, no va a ser cuestionada.

Por lo que respecta a la afirmación en sede estatutaria de la competencia autonómica para la implementación y desarrollo del derecho europeo (fase descendente), la principal novedad reside en la configuración de la facultad autonómica para desarrollar directamente (sin intermediación del Estado) la normativa europea cuando ésta presenta carácter básico. De esta forma, se busca neutralizar la tendencia expansiva –avalada por la jurisprudencia del TC– que caracteriza la acción del Estado central en este ámbito y que viene a justificarse al albur de la regulación de las bases contenidas en los títulos transversales de competencia estatal (artículo 149.1.1 y 13 CE).

La implicación de los Parlamentos autonómicos en la dimensión europea de las CCAA sigue siendo la asignatura pendiente de la europeización del sistema autonómico español. Presenta un bajo perfil en términos tanto cuantitativos como cualitativos, ocupando un espacio marginal (cuando no prácticamente inexistente) en las dinámicas funcionales desplegadas por dichas cámaras. La introducción generalizada de comisiones específicamente dedicadas a los asuntos europeos no se ha traducido en un correspondiente interés de las asambleas legislativas autonómicas por los mismos.

En la práctica, la dimensión europea tiende a percibirse como algo lejano que, salvo casos

puntuales, no tiene fuerza suficiente para desplazar el interés parlamentario hacia las cuestiones internas. Con la introducción del control de alerta temprana, las cámaras regionales se enfrentan a una relevante oportunidad para introducir en la agenda parlamentaria autonómica las cuestiones relativas a la Unión Europea, tanto en lo que se refiere al proceso de creación normativa como en relación al control de la acción gubernamental en los asuntos europeos. Con vistas a reforzar la actividad europea de los Parlamentos autonómicos, y siguiendo el ejemplo de los Lander alemanes, se propone la elaboración por parte del Consejo de Gobierno autonómico de un informe sobre política europea con periodicidad anual o bianual. Dicho informe habrá de ser presentado al Parlamento Regional para su debate tanto en comisión como posteriormente en el pleno, lo que garantiza una involucración más directa de los parlamentos regionales en la formulación y evaluación de la política del gobierno regional respecto de la UE.

En el ámbito concreto de la política europea de cohesión, la definición de las grandes líneas estratégicas tiene lugar a través del proceso de negociación de las perspectivas financieras (marco plurianual de programación financiera). Según se deduce de la normativa europea, en este escenario fundamental el protagonismo negociador recae exclusivamente sobre los Estados miembros. Así pues, los espacios de in-

terlocución accesibles a los actores regionales han de establecerse en clave interna por parte de cada Estado. Dada la relevancia que la determinación de dichas perspectivas presenta para las CCAA (competencias, margen de actuación política, definición estrategias económicas, etc.) resulta imprescindible articular mecanismos de coordinación y diálogo en la esfera interna.

Así, de cara a la negociación del próximo marco para el período 2014-2020, es fundamental tomar en consideración las aportaciones autonómicas. Máxime en un contexto de crisis aguda como el actual y con un escenario escasamente prometedor hacia el mantenimiento del actual status quo de buena parte de nuestras CCAA que dejarán de ser regiones de convergencia para pasar a integrarse en otras categorías receptores de un menor volumen de financiación a través de los fondos que integran la política de cohesión.

Por lo que respecta a la concreción a nivel interno de la política de cohesión y a la aplicación del principio de partenariado, por parte del Reglamento Europeo (1083/2006), aunque el Estado es el referente automático que se utiliza en todo caso por el derecho derivado, éste incorpora continuas referencias a la participación de las autoridades regionales y locales en las diversas tareas contempladas, siempre de acuerdo con las exigencias y respetando los límites

deducidos del marco institucional y jurídico de cada ordenamiento interno (autonomía institucional obliga). Que dicha posibilidad teórica se convierta en realidad depende, una vez más, de la existencia de una efectiva voluntad estatal en tal sentido.

Para la concreta distribución a nivel territorial de los fondos correspondientes al Estado, éste goza de un amplio margen de discrecionalidad. Con la finalidad de evitar cálculos desfavorables para los propios intereses, los Estatutos catalán y andaluz reformados han afirmado la facultad de sus respectivas comisiones mixtas de asuntos económicos y fiscales para negociar bilateralmente con el Estado central dichas cantidades. A pesar de que el TC haya declarado el carácter meramente complementario de tal previsión (que no anula ni sustituye los mecanismos multilaterales de financiación autonómica), aporta un elemento de diálogo institucional dotado de un innegable potencial positivo.

La elaboración del MENR, a cargo del Estado, se desarrolla en un contexto cooperativo, constatándose amplias consultas con las CCAA. Ahora bien, se trata de consultas bilaterales entre el Estado central y cada CA individualmente considerada, en defecto de foros multilaterales (inexistentes). Es necesario potenciar esa dimensión, articulando instancias ad hoc (véase más abajo).

En los Programas Operativos regionales debe reconocerse la capacidad de definición y ejecución a las CCAA, así como una aportación fundamental a la definición del MENR. Ello llevará a la afirmación de sinergias y canales de cooperación entre la estrategia europea, nacional y autonómica y a una garantía de coherencia y complementariedad de acciones.

Por lo que respecta a la gestión, certificación y auditoría: en este ámbito, con excepción del establecimiento de autoridades intermedias de gestión a favor de las administraciones autonómicas (cada programa operativo regional cuenta con la suya propia), la responsabilidad en el ejercicio de las tareas indicadas recae en el nivel central. A pesar de que no existen impedimentos en la normativa europea para que la misma se lleve a cabo por autoridades no estatales (siempre dejando a salvo el principio de responsabilidad estatal que se aplica ante las instancias europeas). Y también a pesar de que el respeto del reparto interno de competencias entre el Estado y las CCAA impone que la gestión de los fondos europeos se lleve a cabo por quien ostenta materialmente la competencia (STC 79/1992). La gestión centralizada por el Estado se configura como excepción teórica, aunque una vez más la interpretación amplia de los títulos transversales del Estado para la fijación de la normativa básica opera en detrimento de las competencias específicas autonómicas. Preci-

samente para neutralizar tal situación práctica, algunos Estatutos reformados han introducido disposiciones en las que se afirma expresamente la competencia autonómica en este ámbito. Así pues, dado que no existen impedimentos por parte del derecho europeo y que el reparto interno de competencias apunta en esta dirección, resulta necesaria la reforma de la normativa vigente, que dé paso a una nueva regulación en la que las CCAA se configuren como autoridades competentes para llevar a cabo las actividades referidas.

En cuanto a los Programas Operativos plurirregionales: la vinculación material de los mismos con el ámbito de competencias que es propio de las CCAA no se tiene en cuenta a la hora de la concreción de sus líneas estratégicas y objetivos. Se ha observado un predominio neto de la lógica estatal, en detrimento de los puntos de vista autonómicos en lo que se refiere a su ámbito territorial de aplicación.

Conclusiones y propuestas para mejorar los canales y las estrategias de participación y acción autonómica en Bruselas y en Madrid

Por todo lo relatado en los capítulos precedentes, cabe concluir que, aunque el modelo de coordinación y participación autonómica en asuntos europeos derivado de los Acuerdos de 2004 supone un evidente avance con respecto al sistema anterior, y posibilita un nivel de participación a escala europea del que nunca habían gozado las CCAA hasta la fecha, dicho modelo posee ciertas limitaciones y disfuncionalidades, que conviene limar en lo que supone el principal desafío futuro para la eficacia del mismo. El perfeccionamiento de la coordinación entre el Estado y las CCAA debe ser la herramienta necesaria para la superación de las limitaciones todavía existentes. Asimismo, debería tratar de paliarse la reseñable diferencia en cuanto a las capacidades económicas, materiales y personales entre las diferentes CCAA para la perfecta implementación del modelo derivado de los Acuerdos de 2004. El modelo podría mejorarse con pequeñas reformas en varios aspectos:

En la interacción entre las CCAA y la Comisión Europea: sería conveniente reflexionar sobre una redistribución de los Comités de la Comisión entre las CCAA. Asimismo, debe atenderse

a la problemática suscitada por los costes crecientes que en periodo de crisis económica no todas las CCAA están en condiciones de soportar. Una posibilidad sería el establecimiento de periodos de liderazgo regional más amplios de seis meses, en beneficio de un trabajo más homogéneo y efectivo. Esto evitaría que algunas CCAA se vean obligadas a enviar a los comités de la Comisión Europea, pero también a los Grupos de Trabajo del Consejo de Ministros (en representación de todas las CCAA y en ocasiones del Estado español), a personal escasamente preparado tanto material como formalmente (capacidades lingüísticas muy limitadas), algo que también implica deficiencias evidentes en cuanto a la exigencia de información y difusión de la participación realizada. A través de una reordenación y reorganización de los comités de la Comisión Europea podría contribuirse a paliar el decreciente interés observado en una la participación autonómica extensiva.

Esta mejora de la coordinación y el reparto de la representación en foros europeos entre las CCAA, debe hacerse no solo en base a criterios numéricos sino también de lógica, en función de la intrínseca característica de la asimetría competencial dentro del marco del sistema autonómico español. En función de la misma, o más específicamente de la falta de interés específico por cuestiones no atinentes a una CA concreta, algunas de las participaciones autonómicas en

foros europeos, pero también la coordinación temática interna de la postura común, no se corresponden ciertamente con la implementación del principio de subsidiariedad y de cercanía a la ciudadanía.

Por lo que respecta a las oficinas de representación de las CCAA en Bruselas, deben desarrollarse las potencialidades del modelo de la CORE (“Coordinación de Oficinas Regionales Españolas”) entre otras vías mediante una homogeneización del nivel/categoría de los representantes enviados por cada CCAA a este comité.

Dentro del ámbito doméstico, parece evidente la necesidad de incidir y profundizar en la revitalización recientemente iniciada de la Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión Europea (CARUE), ello puede hacerse atendiendo a las temáticas contenidas en el Nuevo Plan Anual de la CARUE.

En cuanto a la Conferencias Sectoriales y su papel en asuntos europeos, debería mejorarse su eficacia incidiendo en la triple problemática que obstaculiza en la actualidad un óptimo funcionamiento en los asuntos europeos: sus métodos de trabajo no son adecuados para lograr ni una coordinación horizontal entre las CCAA ni una coordinación vertical con el Gobierno central; aunque cada conferencia sectorial se reúna al

inicio de cada semestre para analizar el programa de la nueva presidencia de la UE, la mayoría de las conferencias no fijan unas directrices de trabajo y se revelan excesivamente dependientes de su diseño, dentro del cual la figura de la presidencia de las mismas resulta muy criticable; sus trabajos además se complican por los asimétricos intereses que cada una de las CCAA tienen en cada uno de los sectores. Debería evitarse que la confrontación política a escala nacional obstaculice (en ocasiones gravemente) e incluso bloquee el funcionamiento de las Conferencias Sectoriales (que no siempre son todo lo homogéneas y coordinadas que deberían). Dicho inconveniente, también se refleja en el seno de la REPER ante la eventual falta de colaboración entre los Consejeros Autonómicos con motivo de su diferente procedencia partidista.

Conclusiones y propuestas para el desarrollo de la capacidad administrativa en la coordinación y la gestión de los fondos comunitarios

Las conclusiones del estudio sobre la capacidad administrativa en la gestión de la política europea de cohesión permiten avanzar una serie de recomendaciones de mejora tanto de la organización administrativa interna de cada comunidad autónoma, como en el ámbito de los mecanismos de relación y coordinación intergubernamentales:

Un primer aspecto a tener en cuenta es la dotación de personal y su formación. En general, las CCAA disponen de recursos humanos escasos, y no siempre suficientemente capacitados en temas europeos. Esta situación se ve por lo demás agravada por la excesiva politización y rotación en los puestos directivos superiores. Como respuesta a tales deficiencias, se proponen diversas medidas de reorganización administrativa y de formación:

- El recorte en los fondos a gestionar previsto para el periodo de programación 2014-2020 apunta a la necesidad de reorganización administrativa, especialmente en el caso de aquellas regiones que salen del actual objetivo de convergencia. Teniendo esto en

cuenta, el ejercicio de reorganización pasa no sólo por adelgazar el aparato administrativo para la gestión de fondos europeos, sino sobre todo, por una reformulación de las funciones y priorización de las mismas, que lleve a potenciar el seguimiento y evaluación de actuaciones cofinanciadas con fondos comunitarios.

- Paralelamente, se requiere una mayor asignación de empleados en las unidades de coordinación y en las oficinas en Bruselas (en este último caso bien de forma permanente o temporal).
- Se recomienda el establecimiento de un sistema de formación continua y reciclaje del cuerpo funcional con vistas a la mayor capacitación técnica en materia de la UE, mediante la promoción de iniciativas de formación de posgrado para funcionarios con contenidos específicamente relacionadas con la integración y el funcionamiento de las instituciones y políticas europeas, así como con los nuevos instrumentos financieros y los sistemas de evaluación y control por resultados. A su vez, se aconseja el fomento de iniciativas para el conocimiento de idiomas por parte de los empleados públicos.
- Apoyamos las propuestas recientemente discutidas en el seno de la CARUE para el

desarrollo de medidas de formación conjuntas, por ejemplo mediante consorcios entre el INAP y los correspondientes Institutos de Administración Pública autonómicos, así como la posibilidad de desarrollar convenios Erasmus, prácticas e intercambios para funcionarios autonómicos en otras administraciones públicas o en las instituciones europeas. Por otro lado, la participación efectiva y la capacidad de acción europea de las CCAA dependen en gran medida de disponer de información pronta y completa.

Con vistas a reforzar del intercambio de información y de la coordinación interdepartamental dentro de cada CCAA, proponemos:

- La creación de una figura de “coordinador de asuntos europeos” en el seno de cada consejería (que podría hacerse depender de la secretaría general técnica), y que disponga de con demostrada competencia en el uso de las lenguas de trabajo de la UE. Dicho coordinador sería el responsable del doble flujo de información: por una parte, la recogida de información relativa a las medidas y actuaciones con incidencia europea llevadas a cabo por dicha consejería y la canalización de dicha información a la DG responsable de asuntos europeos. Por otra, la recepción de información de actuaciones con relevancia europea llevadas a cabo por las institu-

ciones europeas en el ámbito sectorial de dicha consejería o llevadas a cabo en otros ámbitos sectoriales por otras consejerías de la comunidad autónoma.

- Reuniones regulares de los coordinadores de asuntos europeos, por ejemplo en el marco de las comisiones interdepartamentales ya existentes.

Con vistas a responder a las dificultades de coordinación intergubernamental concebidas en ocasiones como una sobrecarga de trabajo, convendría explorar las posibilidades que ofrecen los sistemas de comunicación telemática, al menos en fases iniciales de generación e intercambio de ideas y para la formación de posiciones comunes. Para ello se aconseja:

- Mejorar y generalizar el acceso autonómico al sistema de información comunitario CIRCA.
- Establecer y/o extender el uso de sistemas de comunicación telemática sobre las políticas europeas tanto entre consejerías de una misma comunidad autónoma, como entre las distintas administraciones territoriales españolas. Tanto en uno como en otro supuesto, conviene tomar precedentes y evaluar las fortalezas y limitaciones del sistema CIRCA y de la externet de la Generalitat de Cataluña, entre otros.

- Además se apoya la reciente reforma del reglamento interno de la CARUE, que habilita el empleo del sistema de videoconferencias.

En materia de relaciones de colaboración interadministrativa, se valora positivamente la reciente creación de la Conferencia de Gobiernos de las CCAA, y se recomienda su utilización como instrumento de cooperación horizontal en asuntos europeos, así como para agilizar la participación autonómica en el sistema de Conferencias Sectoriales. Para ello, siguiendo el modelo alemán de la Europaministerkonferenz (EMK), convendría establecer una conferencia de coordinación horizontal a nivel de consejeros en materia de asuntos europeos, y que respondería a la referida Conferencia de Gobiernos de las CCAA que opera a nivel de presidentes autonómicos.

Podemos avalar, como se ha señalado más arriba, la iniciativa de la CARUE de evaluar y revisar el actual sistema de participación de las CCAA tanto en el Consejo de Ministros de la UE y en sus Grupos de Trabajo, como en los Comités de la Comisión Europea. Al respecto y como posición de partida se recomienda abordar la reflexión sobre la profundización (dentro de las formaciones actualmente abiertas) y la ampliación (a nuevos espacios sectoriales) en tanto que estrategias complementarias y no alternativas. Tras la reciente apertura de la for-

mación del Consejo de Competitividad (temas de consumo), se apoya la demanda de las comunidades autónomas de abrir el consejo de Transporte, Telecomunicaciones y Energía. Y, en lo que se refiere a la participación autonómica más efectiva en la negociación de las políticas europeas de cohesión, requeriría, en cualquier caso, la apertura del Consejo de Asuntos Generales en los temas de cohesión y del Grupo de Medidas Estructurales, órgano preparatorio del mismo. Cabría abordar una estrategia de apertura gradual, comenzando precisamente por el grupo de trabajo.

Este proceso de revisión conjunto debería estar precedido por una reflexión interna e individual de cada comunidad autónoma respecto de sus fortalezas y debilidades, intereses y capacidades de participación. Una efectiva división del trabajo sobre la base de este análisis previo no obsta, sino que en su caso podría conllevar, una situación de asimetría de facto, fruto de una participación autonómica diferenciada tanto por sectores como en términos de intensidad. Por una parte, podrían existir sectores de interés para todas las CCAA y otros para un grupo más reducido. Por otra parte, podría haber CCAA específicamente interesadas en la preparación técnica de los dossiers y en la fase de formación de la posición común y no tanto en la negociación dentro de las instituciones europeas.

Independientemente de la apertura o no de nuevas formaciones sectoriales a la participación autonómica, se aconseja una mayor inclusión de asuntos comunitarios dentro del orden del día de las conferencias sectoriales. Específicamente, conviene dotar la agenda del Consejo de Política Fiscal y Financiera de mayores contenidos europeos.

Por otra parte, la gestión generalmente satisfactoria de los fondos comunitarios en España no puede obviar una serie de críticas al diseño del sistema. Específicamente, la designación del MHAP como autoridad de gestión garantiza al gobierno central una interlocución casi exclusiva con la Comisión Europea, imponiendo lastres a la efectiva descentralización y la flexibilidad. Con independencia de consideraciones de tipo político, en términos de eficacia de la gestión se plantean dudas sobre su oportunidad de mantener la autoridad de gestión a nivel del gobierno central. Máxime cuando ello conlleva en la práctica una superposición de controles, sin que necesariamente contribuya a un mayor rigor o un valor añadido a la gestión.

*Conclusiones y propuestas para mejorar
las estrategias de crecimiento e innovación
y para maximizar el rendimiento económico
de las iniciativas cofinanciadas*

Como se ha señalado en el estudio precedente, desde un punto de vista estrictamente presupuestario y teniendo en cuenta el cambio de status quo que van a experimentar las regiones españolas (solo Extremadura seguirá formando parte del Objetivo de Convergencia), España en su conjunto, y sus CCAA, de forma particular, experimentarán una pérdida de fondos o ayudas estructurales procedentes de la Unión. Por tanto, para seguir afianzando la inversión en I+D+i que está caracterizando el actual período de programación y no truncar la línea de crecimiento iniciada, habría que pensar en posibles vías alternativas de financiación (al menos para las regiones que hasta este momento han sido regiones convergencia o han estado en un estado transitorio) que les permita afrontar mejor el reto que se les presenta.

Una primera opción sería potenciar los mecanismos de política regional nacionales¹, revisando al alza la dotación presupuestaria correspon-

diente a los actuales Fondos de Compensación Interterritorial (FCI), dentro de una reforma más amplia de los mismos. Somos conscientes de que esta opción es complicada dado el escenario de crisis económica en el que nos encontramos, y de escasa capacidad de la Administración General del Estado para incluso cofinanciar con recursos propios programas subvencionables por las ayudas estructurales europeas. No obstante, creemos que a medio plazo, debería ser el nivel estatal de la administración pública, conjuntamente con el autonómico, el que tome el relevo de la Unión Europea en materia de política regional, dotando de un mayor contenido a dicha política a nivel nacional, y potenciando los instrumentos existentes para seguir contribuyendo a la convergencia de las regiones.

Otra opción más viable, que además de permitir compensar la reducción de fondos europeos, puede paliar en la medida de lo posible las dificultades financieras y presupuestarias actuales, y que parece estar dando resultados satisfactorios en las CCAA que han apostado por ellas (Cataluña y Andalucía, por ejemplo) es impulsar más las iniciativas JEREMIE y JESSICA para mejorar el acceso a la financiación de las empresas (sin pérdida de los fondos prestados previamente, es decir, con fondos reembolsables a las autoridades involucradas en la gestión del gasto en cohesión). Y en este sentido, reforzar también el papel del Banco Europeo de Inversiones

¹ No olvidemos que otro instrumento de política regional nacional, como son los incentivos regionales, se están financiando también actualmente con cargo a las ayudas del FEDER.

(BEI) y el de su sección de capital riesgo, Fondo Europeo de Inversiones (FEI).

Otras recomendaciones, y para un ámbito más amplio, serían:

El refuerzo de los regímenes transitorios en general (en el período actual las ayudas de los mismos parecen estar resultando insuficientes). Y, en particular, la necesidad de un período transitorio para las regiones Convergencia (porque hay que mantener el impulso inversor durante el tiempo “necesario” para que se produzca la consolidación y la extensión de sus efectos. Si no, el efecto de apalancamiento que es capaz de generar la política de cohesión, corre el riesgo –más en el contexto de crisis económica y financiera actual- de perderse, junto con los enormes esfuerzos realizados por todos los implicados).

En este sentido, y con respecto al planteamiento de un sistema más simple –para la futura Política de Cohesión (Comisión Europea, 2010) -en el que exista una única categoría intermedia de regiones que abarque tanto a las *phasing-out*, como a las *phasing-in*, e incluso a las regiones que puedan acceder a la categoría de Convergencia, pero cuyo PIB está por encima del 75% de la media de la UE según las últimas estadísticas disponibles-, creemos que podría ser arriesgado, y posiblemente, poco equitativo

incluir a tipologías de regiones en ocasiones tan distintas en el mismo grupo, fundamentalmente porque aunque en un momento del tiempo dos regiones tengan el mismo indicador de PIB con respecto a la media Europea (por ejemplo, el 85%), debe analizarse si ha habido una mejora de ese indicador a lo largo del tiempo, así como cuál era su situación de partida, porque en ese caso, necesitará posiblemente más tiempo para consolidar las capacidades aprendidas y las estructuras económicas establecidas –así como un mayor volumen de recursos- que si sus estructuras económicas están asentadas en ese nivel de PIB.

Asimismo, a nuestro juicio deberían tenerse en cuenta también otros indicadores relativos al empleo, para catalogar a las regiones europeas dentro de las más o menos desfavorecidas. Y, en todo caso, darle más importancia a la cohesión social, considerando, más allá del “crecimiento”, todas las particularidades del “desarrollo” regional y su contribución a la convergencia, utilizando de facto un conjunto de indicadores más heterogéneo que los usados hasta ahora (PIB per cápita en paridad del poder adquisitivo) –por ejemplo, algunos índices para medir la calidad de vida-.

También nos parece necesaria una reorientación del Fondo Social Europeo (FSE) para los objetivos y metas del 2020, y sobre todo, con-

cederle un mayor peso en el presupuesto de la futura Política de Cohesión que permita ayudar a afrontar mejor los retos que se plantean en materia de empleo.

España debería centrarse en encontrar el valor añadido que puede aportar cada Comunidad Autónoma, y a partir de ahí, crear estrategias de desarrollo regionales reales –donde también se mantenga un equilibrio con la creación de infraestructuras-, que puedan ser integradas por la Administración General del Estado en un marco vertebrador común.

Por último, en todo caso, y esto nos parece muy importante, en un contexto de recursos “cada vez más escasos susceptibles de usos cada vez más alternativos”, mejorar el aprovechamiento de los recursos de los que se dispongan. Para ello, creemos interesante, avanzar en las siguientes líneas:

- Poner más énfasis en los resultados (el impacto que las ayudas procedentes de la UE tienen sobre la economía y sus principales indicadores debe ser medible y claro).
- Continuar simplificando procedimientos de aplicación de la Política de Cohesión sin pérdida de eficacia.
- Descentralizar más la gestión de las ayu-

das estructurales para agilizar la puesta en marcha de los proyectos de inversión subvencionables por ellas (especial mención en esta etapa hacemos a la dificultad de aplicación en las regiones Objetivo de Convergencia del Fondo Tecnológico).

- Y cumplir los criterios de adicionalidad por parte de las distintas administraciones nacionales implicadas en los programas operativos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ágh, A. (ed.) (2011a) *European Union at the crossroads: The European perspectives after the global crisis*, Budapest: Budapest College of Communication, Business and Arts.
- Ágh, A. (2011b) "Cohesion Policy and the Europe 2020 Strategy: Constructing the EU for the next decade", en A. Ágh (ed.) *European Union at the crossroads: The European perspectives after the global crisis*, Budapest: Budapest College of Communication, Business and Arts, 15-70.
- Ágh, A. (2011c) "Regional competitiveness of the EU in the global context: EU developments from regional policy to cohesion policy", en A. Ágh. (ed.) *European Union at the crossroads: The European perspectives after the global crisis*, Budapest: Budapest College of Communication, Business and Arts, 291-337.
- Albertí Rovira, Enoch (2006) "¿Pueden los Estatutos suplir el déficit constitucional relativo a la previsión de relaciones intergubernamentales?", en RUIZ-RICO RUIZ, G. (Coord.), *La reforma de los Estatutos de autonomía*, Tirant lo Blanch-Universidad de Jaén, Valencia, 733.
- Alemann, Ulrich von /Claudia Münch (Hg.), (2005): *Landespolitik im europäischen Haus*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Ares Castro-Conde, Cristina (2010): *La participación de las regiones en el sistema político de la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Bache, Ian and M. Flinders (eds) (2004), *Multi-level governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Bande et al. (2010): "Actividad, ocupación y paro: Evaluación de la política regional comunitaria en las regiones objetivo 1", *Papeles de Economía Española*, 123, Monográfico sobre "Fondos Estructurales Europeos y convergencia regional en España", Madrid.
- Bauer, M.W. (2006): 'The German Länder and the European Constitutional Treaty-Heading for a Differentiated Theory of Regional Elite Support for European Integration', *Regional & Federal Studies*, 16 (1), 21-42.
- Bauer, Michael W. & Tanja A. Börzel (2010): "Regions and the European Union", en Hendrik Enderlein, Sonja Wälti and Michael Zürn eds. *Handbook on Multilevel Governance*, Edward Elgar Publishers.
- Baun, Michael (2008): *EU Cohesion Policy after Enlargement*, Palgrave Studies in European Union Politics.
- Beltrán, S. (2010): "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)”, en *Revista General de Derecho Europeo* 22/2020, Iustel.
- Biglino Campos, P.(2003) “Una conclusión final: Innovar el Estado”, en P. Biglino Campos (coord.), *La política europea de las Comunidades Autónomas y su control parlamentario*, IDP-Tirant lo Blanch, Valencia, 284.
- Bilbao Ubillos, Juan M^a (2003) “El control parlamentario de la actuación de los Ejecutivos autonómicos”, en P. Biglino Campos (coord.), *La política europea de las Comunidades Autónomas, y su control parlamentario*, IDP-Tirant lo Blanch, Valencia.
- CARCE (1994) Acuerdos de la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas de 30 de noviembre del Ministerio de Administraciones Públicas.
- CARCE (2004) Acuerdos de la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas de 9 de diciembre del Ministerio de Administraciones Públicas. Publicados en el Boletín Oficial del Estado el 16 de marzo de 2005.
- Carmona Contreras, Ana M. (2006): “Las Comunidades Autónomas”, en Cruz Villalón, Pedro (Coord.), *Hacia la europeización de la Constitución española*, Fundación BBVA, Bilbao, págs. 175-216.
- Carmona Contreras, Ana M. (2009): “Tratado de Lisboa y organización territorial del Estado: ¿Nada nuevo bajo el sol?”, en *Teoría y realidad constitucional*, núm. 23 págs. 237-256.
- Colino, César (2011): “La problemática y los debates sobre la europeización y la acción exterior de las regiones y CCAA en la Unión Europea”, en Jorge Tuñón 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.
- Comisión Europea (2009): Sexto Informe de situación sobre la cohesión económica y social, Unión Europea, Dirección General de Política Regional, 2009.
- Comisión Europea (2010): *Quinto Informe sobre la Cohesión económica, social y territorial*, Dirección General de Política Regional, Unión Europea, 2010. (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index_es.cfm)
- Comisión Europea (2011a): “Resultados de la consulta pública sobre las conclusiones del Quinto Informe sobre la cohesión económica y social y territorial”, Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, SEC (2011), 590 final, 13 de mayo de 2011.
- Comisión Europea (2011b) *Política de cohesión 2014-2020. Inversión en el crecimiento y el empleo*, Bruselas: Dirección General de Política Regional www.ec.europa.eu/info/regio
- Cordal Rodríguez, Constantino (2010): *Regiones, Länder y Comunidades Autónomas en la Unión Europea*. Santiago de Compostela: Andavira,

- Cordero (2005): “La rentabilidad económica y social de los Fondos Estructurales: experiencia y perspectivas”, *Presupuesto y Gasto Público*, 39: 73-190.
- Dandoy, R., Tuñón, J. y Jolly, J. (2011): “Regional involvement during the 2010 (Spanish and Belgian) EU presidencies”. *Res publica* (En prensa).
- De la Fuente (2005): El impacto de la reducción de las ayudas estructurales europeas: una primera aproximación, Instituto de Análisis Económico, mayo 2005.
- Dirección General de Fondos Comunitarios (2007): *Marco Estratégico Nacional de Referencia 2007-2013* (MENR), Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid. ([http://www.dgfc.spgg.meh.es/sitios/DGFC/es-ES/ipr/fcp0713/p/menr/Documents/\(488\)MarcoEstrategicoNacionaldeReferencia.pdf](http://www.dgfc.spgg.meh.es/sitios/DGFC/es-ES/ipr/fcp0713/p/menr/Documents/(488)MarcoEstrategicoNacionaldeReferencia.pdf))
- Dirección General de Fondos Comunitarios (2009): *Informe 2009 de seguimiento estratégico del “Marco Estratégico Nacional de Referencia”*, Diciembre 2009, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- Domínguez García, F. (2005): Las regiones con competencias legislativas. Tirant lo Blanch, Valencia.
- Escribá y Murgui (2010): “El estímulo al capital privado de los fondos estructurales (2000-2006) en las regiones españolas objetivo I”, *Papeles de Economía Española*, 123, Monográfico sobre “Fondos Estructurales Europeos y convergencia regional en España”, Madrid.
- Eurostat (2006 y 2011): Statistics Database: GDP per capita in PPS, European Commission (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>).
- Fernández, Juan y Gonzalo Riesgo 2006. *La participación del Principado de Asturias en los asuntos comunitarios europeos. Principado de Asturias*. Consejería de Justicia.
- Fleurke, Frederik and Willemse, Rolf (2006): “The European Union and the Autonomy of Sub-national Authorities: Towards an Analysis of Constraints and Opportunities in Sub-national Decision-making”, *Regional and Federal Studies*, Vol. 16, No. 1, 83–98.
- Generalitat de Catalunya, Plan de Acción Exterior 2010-2015.
- Jeffery, Charlie (2005): “Regions and the European Union: Letting them in, and leaving them Alone”, in Stephen Weatherill and Ulf Bernitz (eds), *The role of regions and subnational actors in Europe*, Portland, pp. 33-45.
- Jeffery, Charlie (2007): “A regional rescue of the nation-state: Changing regional perspectives on Europe”, Ponencia presentada en la EUSA’s tenth biennial conference Montreal, Canada, 17-19 May 2007,
- Junta de Andalucía (2011): Conclusiones del V Informe sobre cohesión económica, social y territorial: el futuro de la política de cohesión. Contribución de la Comunidad Autónoma de Andalucía, 2011.

- Kaiser Moreiras, José Luis (2008): “La política regional europea 2007-2013: Principales novedades con respecto a 2000-2006”, *Presupuesto y Gasto Público* 52/2008: 129-142
- Kölling, Mario. (2009). “Negociaciones Financieras en la Unión Europea: Actores e Instituciones – las Perspectivas Financieras 2007-2013”, Tesis doctoral, Universidad de Zaragoza: Facultad de Derecho.
- Lambertz, Karl-Heinz y Martin Große Hüttmann (eds.) (2009): *Europapolitik und Europafähigkeit von Regionen*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft
- Magone, José M. (2011) “Centre-Periphery conflict in the European Union? Europe 2020, the Southern European Model and the euro-crisis”, en A. Ágh. (ed.) *European Union at the crossroads: The European perspectives after the global crisis*, Budapest: Budapest College of Communication, Business and Arts, 71-121.
- MAP (2006a) Informe sobre el cumplimiento de los Acuerdos de la CARCE de 9 de diciembre de 2004, referentes a la participación de las CCAA en el Consejo de Ministros de la UE 2005. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.
- MAP (2006b) Listado de Comités de la Comisión o ‘de comitología’, susceptibles de participación autonómica. Periodo 2007-2010. Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.
- MAP (2007) Informe sobre el cumplimiento de los Acuerdos de la CARCE de 9 de diciembre de 2004, referentes a la participación de las CCAA en el Consejo de Ministros de la UE 2006. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.
- MAP (2008) Informe sobre el cumplimiento de los Acuerdos de la CARCE de 9 de diciembre de 2004, referentes a la participación de las CCAA en el Consejo de Ministros de la UE 2007. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.
- MAP (2009) Informe sobre el cumplimiento de los Acuerdos de la CARCE de 9 de diciembre de 2004, referentes a la participación de las CCAA en el Consejo de Ministros de la UE 2008. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.
- MAP (2010) Informe sobre el cumplimiento de los Acuerdos de la CARCE de 9 de diciembre de 2004, referentes a la participación de las CCAA en el Consejo de Ministros de la UE 2009. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.
- Martín y Pérez de Nanclares, J. (2005): “Comunidades Autónomas y Unión Europea: Hacia una mejora de la participación directa de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 22, año 9, septiembre/diciembre 2005, Madrid, pp. 759-805.
- Medina Guerrero, Manuel (2002), *Los fondos estructurales en Andalucía: La distribución de competencias entre la Unión Europea, el Estado y la Comunidad Autónoma*, IAAP, Sevilla, pgs. 41-45.
- Meyer zu Natrup, Friedhelm B. (2009): *Europapolitik und Europafähigkeit deutscher Länder: Das Beispiel Mecklenburg-Vorpommern*;
- Ministerio de Política Territorial y Administración Pública (2011): Perfil económico-financiero de las Comunidades Autó-

nomas 2009, Secretaría General Técnica, Madrid, 2011.

Morata, Francesc. 2010. "Europeanization and the Spanish Territorial State", Scully R. and Wyn Jones R. (ed). *Europe, Regions and European Regionalism*, Basingstoke: Palgrave Macmillan), pp. 134-154.

Morata, Francesc y Mateo, Gemma (2007): *España en Europa, Europa en España (1986-2006)*

Morata, Francesc y Popartan, Lucia (2008): "Spain", en Michael Baun y Dan Marek (eds.), *EU Cohesion Policy after Enlargement*, Palgrave Studies in European Union Politics.

Murillo, E. (2007): Análisis de los efectos de la Política Regional Europea en Andalucía, Consejo Económico y Social de Andalucía (CES-A).

Murillo, E. (2010): "Algunas reflexiones sobre Andalucía y el futuro de la política de cohesión europea", Policy Papers, 8, Centro de Estudios Andaluces (Junta de Andalucía).

Murillo, E. (2011). "El futuro de la financiación europea. Los fondos estructurales", Ponencia presentada en las Jornadas sobre "Crisis Económica y Debate Autonómico", Sevilla, 1-2 Diciembre de 2011) Instituto Andaluz de Administración Pública.

Natorski, M. (2008). "Relaciones del gobierno Zapatero con los nuevos estados miembros de la UE: un secreto muy bien guardado". En Esther Barbé (coord.). *España en Europa 2004-2008*. Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea, nº. 4. Bellaterra: Instituto Universitario de Estudios Europeos.

Olivar de Julián, José Manuel (2008): *Las oficinas de representación de las regiones y municipios ante la Unión Europea*. Pamplona: Aranzadi,

Pasquier, Romain (2005): 'Cognitive Europeanization' and the Territorial Effects of Multilevel Policy Transfer: Local Development in French and Spanish Regions, *Regional and Federal Studies*, Vol. 15, No. 3, 295-310.

Pérez Calvo, Alberto (2010): "Estado autonómico, Unión Europea y mundialización", Documento de trabajo 163/2010, Fundación Alternativas.

Regional Policy (2008): *Regions 2020. An assessment of future challenges for EU regions*, Commission staff working document, Brussels, 2008.

Renzsch, Wolfgang ed. (2007): *Perspektiven ostdeutscher Länder in der Europäischen Union*

Rubio Llorente, F y J. Álvarez Junco 2006. *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado-CEPC, Madrid.

Ruiz-Huerta, J. et al. (2010): "Las Comunidades Autónomas ante la crisis económica: impacto territorial de la recesión, políticas autonómicas de reactivación y tensiones en las cuentas públicas", en Informe Comunidades Autónomas

2009, Marcial Pons, 210:89-112.

Scully, Roger (2010): *Europe, Regions and European Regionalism*, Palgrave.

Secretaría General de acción exterior del Gobierno Vasco (2011): Consulta sobre el Quinto Informe sobre la cohesión, 2011.

Sosvilla, S. (2005): "España y la Política de Cohesión Europea". *Temas Actuales de Economía*, Vol. I/2005: 73-89.

Sosvilla, S. y Herce, J.A. (2004): "La política de Cohesión Europea y la economía española: evaluación y prospectiva", Documento de Trabajo 52/2004, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, septiembre 2004.

Sturm, Roland (2009): "Die Europafähigkeit der Regionen", en Lambertz, Karl-Heinz y Martin Große Hüttmann (eds.) *Europapolitik und Europafähigkeit von Regionen*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 11-20.

Sturm, Roland y Jürgen Dieringer (2005): "The Europeanization of Regions in Eastern and Western Europe: Theoretical Perspectives", *Regional and Federal Studies*, Vol. 15, No. 3, 279-294,

Tatham, Michaël (2010): "With or without you"? Revisiting territorial state-bypassing in EU interest representation', *Journal of European Public Policy*, 17: 1, 76- 99.

Tuñón, J. (2010): *Andalucía y la Unión Europea. Actor periférico y escenario privilegiado de la política europea*. Colección Política y Derecho, Fundación del Centro de Estudios Andaluces (Junta de Andalucía), Sevilla.

Tuñón, Jorge ed. (2011): *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.

Tuñón, Jorge. (2009): *La activación europea de las regiones legislativas. Análisis comparado de las estrategias de Canarias, Escocia, Toscana y Valonia*. Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense, Madrid. <http://eprints.ucm.es/87151>

Villaverde Castro, José (2006): "¿Que hay de nuevo en la nueva política regional de la Unión Europea?", *Cuadernos de Información Económica*, 191, marzo-abril, 101-108.

Villaverde, J. y Maza (2010): "Los fondos estructurales europeos y la convergencia de las regiones españolas: 2000-2006", *Papeles de Economía Española*, 123, Monográfico sobre "Fondos Estructurales Europeos y convergencia regional en España", Madrid.

Zamora, José Antonio y Kaiser, José Luis 2008. "El acuerdo de perspectivas financieras 2007-2013: la negociación", *Presupuesto y Gasto Público* 52/2008: 75-93.

OTRAS REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS ELECTRÓNICAS.

- http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/5cr/index_es.cfm
- http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/discussions_papers_en.htm
- <http://www.eriknetwork.net> ; www.erikaction@eriknetwork.net- http://ec.europa.eu/budget/reform/commission-proposals-for-the-multiannual-financial-framework-2014-2020/index_en.htm

ANEXO I

RESUMEN DE LOS RESULTADOS DE LA CONSULTA PÚBLICA SOBRE LAS CONCLUSIONES DEL QUINTO INFORME SOBRE LA COHESIÓN ECONÓMICA, SOCIAL Y TERRITORIAL

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

1 *¿Cómo podrían aproximarse más la estrategia Europa 2020 y la política de cohesión a nivel subnacional, nacional y de la UE?*

Los participantes se mostraron en general partidarios de una mayor conexión entre la política de cohesión y la estrategia Europa 2020, aunque algunos subrayaron la necesidad de mantener los objetivos específicos de la política de cohesión. Los consultados pusieron igualmente de manifiesto la necesidad de garantizar que la política de cohesión sea lo suficientemente flexible como para tener en cuenta el contexto regional y local, permitiendo que los actores regionales y locales influyan en las prioridades y objetivos de la política de cohesión a través de un enfoque ascendente o “de abajo arriba” (*bottom-up*).

2 *¿Debería ampliarse el ámbito de aplicación del contrato de colaboración en materia de desarrollo e inversión más allá de la política de cohesión? En ese caso, ¿de qué manera?* La mayoría de los participantes apoyó la propuesta de la Comisión para crear un marco estratégico común que incluya los fondos de la UE además del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión que actualmente conforman la política de cohesión. No obstante, la mayoría de las partes interesadas no expresó una postura clara sobre los contratos de colaboración propuestos. La mayor parte de los Estados miembros se mostró, por su parte, a favor de ampliar el ámbito de aplicación de los contratos más allá de la política de cohesión.

3 *¿Cómo podría lograrse una mayor concentración temática en las prioridades de Europa 2020?* Aunque los participantes apoyaron sobre todo la propuesta de que los programas de la política de cohesión se centren en un número limitado de prioridades con el fin de alcanzar los objetivos de Europa 2020, un significativo número de los consultados se mostró preocupado sobre cómo podrían fijarse dichas prioridades. Muchos de los participantes apuntaron, además, que no debería existir una concentración temática prefijada a escala de la UE.

4 *¿Cómo podrían las condiciones, los incentivos y la gestión basada en la obtención de resultados hacer que la política de cohesión fuera más eficaz?* Muchos participantes apoyaron la introducción de incentivos ligados a la eficacia de la política de cohesión, pero tendieron a ser menos positivos con respecto a la introducción de condiciones que no estén directamente relacionadas con la eficacia de la política. En general, los participantes reclamaron más información sobre las distintas opciones.

5 *¿Cómo podría lograrse que la política de cohesión se orientara más a la obtención de resultados? ¿Qué prioridades deberían ser*

obligatorias? Los participantes apoyaron la introducción de sistemas de control y evaluación que funcionen mejor y estén en línea con un enfoque de la política de cohesión orientado a la obtención de resultados. También pidieron mejores indicadores cualitativos y cuantitativos, que tengan una verdadera orientación a los resultados y se adecuen a los objetivos identificados a nivel local. Entre las principales prioridades políticas a perseguir se mencionaron cuestiones como el medio ambiente, la innovación y la integración social, pero los participantes se refirieron a ellas, por lo general, como “ámbitos prioritarios”, siendo muy pocos los que se mostraron a favor de “prioridades obligatorias”.

6 *¿Cómo puede la política de cohesión tener más en cuenta el importante papel de las zonas urbanas y de los territorios con características geográficas particulares en los procesos de desarrollo, así como el surgimiento de estrategias macrorregionales?* Las partes interesadas apoyaron prestar, en general, una mayor atención a los territorios urbanos y a las regiones que se enfrentan a retos geográficos y/o demográficos particulares. También se felicitaron por el desarrollo de las estrategias macrorregionales como instrumento para apoyar a dichas regiones. Finalmente, se puso de relieve el papel de los enlaces entre las zonas urbanas y las rurales.

7 *¿Cómo se puede mejorar el principio de colaboración y participación de las partes interesadas locales y regionales, los interlocutores sociales y la sociedad civil?* Los participantes pidieron una mayor y mejor cooperación con las partes interesadas locales, incluida la sociedad civil y el sector privado, a lo largo del proceso de programación estratégica y durante la ejecución de los programas. Entre las sugerencias específicas recibidas por parte de las autoridades locales y regionales, los interlocutores sociales y otras organizaciones, cabe destacar las siguientes: mejorar el diálogo entre los sectores público y privado, clarificar la definición y la aplicación del principio de colaboración, reforzar la participación de los grupos destinatarios a la hora de diseñar medidas y proyectos, y aumentar la eficacia de la comunicación con todas las partes interesadas.

8 *¿Cómo puede simplificarse el proceso de auditoría y cómo pueden integrarse mejor las auditorías de los Estados miembros y la Comisión, manteniendo un elevado nivel de fiabilidad en el gasto cofinanciado?* Se ha registrado, en general, un fuerte apoyo a un conjunto más transparente y simplificado de procedimientos de gestión financiera. Los participantes propusieron, en particular, un sistema proporcional y progresivo de auditoría y control que dependa

tanto del tamaño y el coste del proyecto, como de la fiabilidad mostrada por las autoridades de gestión en los períodos de programación anteriores.

9 *¿De qué manera la aplicación del principio de proporcionalidad podría aliviar la carga administrativa de la gestión y el control? ¿Deberían introducirse medidas de simplificación específicas para los programas de cooperación territorial?* Los participantes pidieron una mayor flexibilidad y simplificación de las normas administrativas, en particular cuando los fondos sean limitados y exista una amplia experiencia en la gestión de proyectos similares. También se sugirió hacer un mayor hincapié en los logros y resultados de los proyectos, con el fin de simplificar los sistemas de gestión y control. En lo que respecta a los programas de cooperación territorial, se pidió una mayor armonización de las normas y procedimientos en los Estados miembros.

10 *¿Cómo puede alcanzarse un equilibrio adecuado entre las normas comunes para todos los fondos y el reconocimiento de las particularidades de cada uno de ellos al establecer las normas de subvencionabilidad?* La mayoría de los participantes solicitó un conjunto común de normas para los Fondos Estructurales.

turales en materia de subvencionabilidad del gasto, auditorías, cuestiones financieras, uso de baremos, etc. No obstante, algunos de ellos añadieron que debería mantenerse, en el marco del conjunto común de normas, un cierto grado de flexibilidad a la hora de apoyar y alcanzar los diferentes objetivos del fondo y/o región en cuestión. Otros reclamaron simplemente una definición, una aplicación y una interpretación más claras de las normas existentes (sobre todo, las relativas al gasto subvencionable).

11 *¿Cómo puede garantizarse la disciplina financiera y, al mismo tiempo, disponer de suficiente flexibilidad para configurar y aplicar programas y proyectos complejos?* Muchos participantes apoyaron la propuesta de la Comisión de aplicar la norma actual de liberación de compromisos, pero introducir una excepción para el primer año. Algunos sugirieron la idea de ampliar la norma de liberación de compromisos hasta el tercer año (N+3) durante todo el período de programación, mientras que un reducido número de participantes afirmó que la norma N+2 era adecuada, pero que debería mejorarse su cumplimiento. También se solicitó una mayor descentralización de la gestión financiera en favor de las autoridades regionales y locales, con una mayor flexibilidad en el diseño y ejecución

de los programas operativos adaptados a los contextos regionales y nacionales específicos. Los participantes también pidieron que los procedimientos se acordaran con antelación y no sufrieran cambios a lo largo del período de programación. También reclamaron medidas específicas para reforzar la capacidad administrativa de los organismos locales y regionales.

12 *¿Cómo se puede garantizar que la estructura de la política de cohesión tenga en cuenta la especificidad de cada fondo y, en particular, la necesidad de aportar mayor visibilidad y volúmenes de financiación predecibles en el caso del Fondo Social Europeo, y de centrarlo en garantizar los objetivos de 2020?* Las contribuciones que abordaron la relación entre el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) se inclinaron en general por mantener la naturaleza específica actual del FSE, pero sin crear un capítulo presupuestario diferente, y pidieron una mayor coordinación del FSE y el FEDER. Un significativo número de participantes, sobre todo autoridades regionales y locales, pusieron de relieve la importante contribución realizada por el FSE en las actuales circunstancias socioeconómicas, así como su vinculación directa con los objetivos de la estrategia Europa 2020, y se mostraron favorables a

mantener la naturaleza específica actual del FSE y su enfoque amplio en materia de empleabilidad, formación e integración social.

13 *¿Cómo podría designarse una nueva categoría intermedia de regiones para acompañar a las que no han recuperado completamente su retraso?* Los participantes se mostraron en general positivos sobre la idea de crear una categoría intermedia, siempre y cuando ello no comprometa el principio de apoyo de la política de cohesión a todas las regiones europeas. No obstante, algunos de los encuestados pidieron un mecanismo de transición más flexible, incluida una reducción gradual de la financiación, con ayuda adicional para las regiones que se enfrentan a retos específicos o necesidades especiales. Finalmente, algunos participantes sugirieron que se adoptaran otros criterios aparte del PIB para identificar a las regiones intermedias.

La **FUNDACIÓN ALTERNATIVAS** nació en 1997 con la voluntad de ser un cauce de reflexión político, social, económico y cultural en España y Europa, en el marco de una creciente globalización.

La Fundación se ha convertido en un lugar de encuentro, de discusión y elaboración de ideas y propuestas de vanguardia realizadas por un amplio Panel de expertos/as, y destinadas a partidos políticos, gobiernos instituciones y otros actores económicos y sociales, así como a la ciudadanía en su conjunto, con la intención de que estos las incorporen a la toma de decisiones.

Las áreas de trabajo de la FUNDACIÓN ALTERNATIVAS abarcan todas las políticas públicas, tanto desde un enfoque nacional como europeo y global. Para ello cuenta con diferentes departamentos: el LABORATORIO DE ALTERNATIVAS, lugar desde donde se pretende impulsar la elaboración de propuestas rigurosas a cuestiones de políticas públicas que preocupan a los ciudadanos: el OBSERVATORIO DE POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA (OPEX), dedicado al análisis y elaboración de propuestas sobre política exterior y de seguridad española y europea, y el seguimiento de la misma en el marco europeo y global: ESTUDIOS DE PROGRESO, programa dirigido a jóvenes investigadores con el fin de que puedan aportar nuevas ideas y alternativas a los problemas contemporáneos: y el OBSERVATORIO DE CULTURA y COMUNICACIÓN (OCC-FA), cuya finalidad es estudiar, analizar y plantear iniciativas en los sectores de cultura y comunicación, tanto en España y la Unión Europea como en Iberoamérica y en la comunidad hispana de Estados Unidos.



GOBIERNO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

CONSEJERÍA DE HACIENDA Y SECTOR PÚBLICO