

Escenarios presentes y futuros de las regiones en la Unión Europea

Current and future developments of regions within the European Union

Jorge Tuñón (coord.)

Escenarios presentes y futuros de las regiones en la Unión Europea

Current and future developments of regions within the European Union

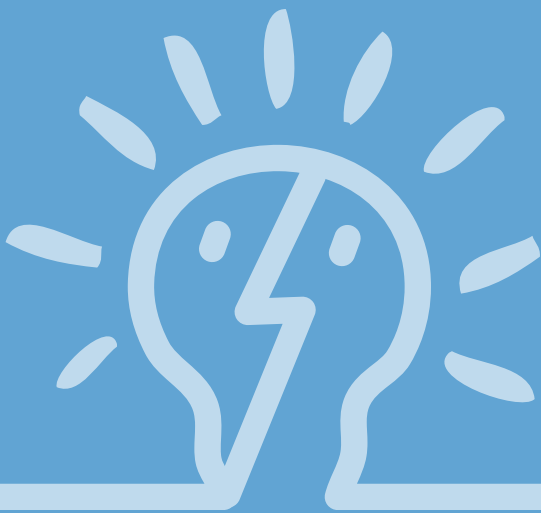
Jorge Tuñón (coord.)

Miguel Agudo, Alberto Allende, Elisa Brey, Ana Carmona, Cesar Colino, Nicolás Cuesta,
Sergio Cuesta, Fernando Domínguez, Eric Dufeil, Danuta Hübner, José Antonio Montilla,
Luis Moreno, Santiago Petschen, Michael Schneider, Matthias Schulze, Javier Roldán,
Antonio González Temprano, Jorge Tuñón, Antonio Valverde

IF001/11



Centro de Estudios Andaluces
CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA



Edita:

**Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces,
Consejería de la Presidencia, JUNTA DE ANDALUCÍA.**

© De los textos: sus autores

**© Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces
Bailén, 50, 41001 – Sevilla**

Tel.: 955 055 210

Fax: 955 055 211

www.centrodeestudiosandaluces.es

Enero de 2011.

ISBN: 978-84-693-9618-6

Índice

Agradecimientos	7
1. Introducción a la cuestión regional en la UE	11
Jorge Tuñón	
2. De la declaración de la ARE sobre el regionalismo en Europa al tratamiento de la subsidiariedad en el Tratado de Lisboa.....	21
Santiago Petschen	
3. La política regional de la UE: en diálogo con los estados y las regiones	29
Eric Dufeil	
4. La problemática sobre la europeización y la acción exterior de las regiones y CCAA en la UE.....	33
César Colino	
5. Regions and welfare expansion in the EU	47
Luis Moreno	
6. La interrelación de CCAA, Estado y UE en inmigración	63
José Antonio Montilla	
7. Los retos políticos de la inmigración en España, Andalucía y la Comunidad de Madrid: sobre las filosofías públicas para la integración	80
Elisa Brey	
8. Inclusion and local development. Challenges for local and regional government	95
Matthias Schulze	
9. La política española de cooperación para el desarrollo	101
Javier Roldán	
10. La cohesión territorial: nuevo mandato del tratado	119
Alberto Allende	
11. La UE y el crecimiento económico de las regiones españolas (2000-2013)	131
Antonio González Temprano	
12. El apoyo de los Fondos Europeos a las regiones en el periodo 2007-2013. Impulso al desarrollo, la innovación y la modernización del tejido productivo	147
Antonio Valverde	

13. El papel de la administración general del Estado en la acción exterior de las CCAA en la UE: pasado, presente y futuro.....	157
Sergio Cuesta	
14. Las CCAA y el control parlamentario del principio de subsidiariedad de los proyectos de los actos legislativos europeos: primeros pasos	168
Fernando Domínguez	
15. El papel de las reformas estatutarias en el proceso de europeización de las CCAA.....	179
Ana Carmona	
16. Andalucía y la UE; el planteamiento del Estatuto de Autonomía de 2007	194
Miguel Agudo	
17. Regions and subsidiarity within the model of multilevel governance.....	203
Michael Scheneider	
18. La activación europea de la CCAA de Andalucía	207
Jorge Tuñón	
19. La delegación de la Junta de Andalucía en Bruselas	227
Nicolás Cuesta	
20. The role of regions in delivering europe 2020 strategy	235
Danuta Hübner	
21. Consideraciones conclusivas acerca de los escenarios de las regiones en la UE.....	242
Jorge Tuñón	
Los autores	253

Agradecimientos



Agradecimientos

El presente volumen es el resultado de los trabajos desarrollados, en primer lugar, en el marco de las Jornadas “Escenarios presentes y futuros de las regiones en la Unión Europea”, que organizadas por la Fundación Centro de Estudios Andaluces, se celebraron en Sevilla durante los días 20 y 21 de mayo de 2010. El primer agradecimiento debe ser para el anfitrión institucional, el Centro de Estudios Andaluces, que ubicado en la Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía, financió y apoyó incondicionalmente la iniciativa de la celebración del seminario. El interés demostrado inicialmente por Demetrio Pérez y Eladio Garzón, y revalidado por sus actuales sucesores en la cúpula directiva del Centro de Estudios Andaluces, Carmen Mejías, Juan María del Río y Eduardo González, se ha revelado capital, no sólo para la celebración del mencionado evento sino también para la confección de esta obra.

Un volumen debido en todo caso a las casi dos decenas de autores (muchos de ellos académicos, pero también altos funcionarios de las administraciones regional, estatal y europea, letrados, políticos o diplomáticos), quienes generosamente no sólo se acercaron a Sevilla para exponer y debatir sus aproximaciones acerca de la cuestión regional, sino que también han brindado su

tiempo y esfuerzo para dejar constancia por escrito de sus reflexiones. Mi reconocimiento y gratitud para con todos ellos.

Como editor quedo asimismo muy agradecido a todas aquellas personas, que de una manera u otra, han contribuido a que este volumen pueda encontrarse entre sus manos. Desde los Servicios de Organización de Eventos, Asuntos Económicos o Prensa, hasta el mismo Servicio de Publicaciones del Centro de Estudios Andaluces. En ese sentido, merecen una mención especial Isabel López-Fando y Susana Mérida, amabilísimas y diligentísimas durante las Jornadas que precedieron a este libro, así como a Rafael Corpas y Carmen García Luna, siempre atentos en las fases finales de edición del texto. Como no podía ser de otra manera, una gratitud más que especial es debida a Fátima Gómez, responsable institucional de la celebración del seminario y de la confección de esta obra. Sin sus meses de trabajo, su eficaz ayuda, o su infatigable tenacidad de una parte, pero también sin su simpatía y su cordialidad de otra, la compilación de este volumen habría sido inviable.

No quisiera pasar por alto mi reconocimiento tanto a quienes, por devoción profesional o personal, tuvieron la inmensa amabilidad de realizar la tan poco amena y

atractiva tarea de revisar los primeros borradores de este compendio, como a la Universidad Carlos III de Madrid, y al *Centre D'étude de la Vie Politique* —CEVI-POL— de la Universidad Libre de Bruselas, que me han permitido compatibilizar mis tareas docentes e investigadoras, con la organización de las Jornadas, así como con la edición de este libro, fruto de las mismas.

Granada, octubre de 2010
Jorge Tuñón

I.
MARCO
INTRODUCTORIO



1. Introducción a la cuestión regional en la UE

Jorge Tuñón

La evolución del fenómeno regional a escala europea cuenta ya con más de un cuarto de siglo de historia. Desde que muchas de las regiones europeas decidieran agruparse en la primitiva Asamblea de Regiones de Europa (1984), hasta la actualidad, tras la cuarta Presidencia Española de la Unión Europea y a las puertas de la segunda década del siglo XXI, el proceso no sólo ha madurado sino que hoy en día, debe replantearse su futuro. Una vez que ya se ha demostrado imposible aquel viejo anhelo de una “Europa de las Regiones”, queda por ver cómo se implementará la futura “Europa con las Regiones”. Y precisamente nos encontramos en un momento crucial para ello. La Presidencia Española de la Unión Europea (UE) tuvo durante el primer semestre de 2010 el desafío de implementar el Tratado de Reforma de la UE. No se trató de una tarea concluida, ni tampoco de un cometido meramente administrativo y sin importancia. Precisamente, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que debe dar por concluida la profunda y más grave crisis institucional en el más de medio siglo de historia de la UE, ofrece nuevas y destacadas posibilidades al fenómeno regional europeo. Concretamente, la Presidencia Española tuvo la oportunidad de implementar por primera vez una de las dimensiones del Principio de Subsidiariedad, la participación de los Parlamentos Regionales en el proceso de

toma de decisiones de la UE, a través del Mecanismo de Alerta Temprana. España tuvo, de esta manera, una oportunidad sin igual de esbozar el futuro del fenómeno regional a escala europea, reconfigurando y adaptando al contexto del nuevo tratado en vigor el *Tercer Nivel* de Gobierno de la UE, dentro del marco de la *Gobernanza a Múltiples Niveles*. No en vano, por mucho que previsiblemente en un periodo razonable de tiempo las regiones no vayan a estar en condiciones de sustituir a los Estados como protagonistas esenciales del proceso de europeización, resulta innegable su relevancia actual tanto como actores del proceso, como en su condición de destinatarias de las políticas europeas.

Las Jornadas *Escenarios Presentes y Futuros de las Regiones en la UE. Reflexiones en el marco de la Presidencia Española de 2010*, celebradas a finales del mes de mayo en el incomparable marco del Pabellón Hassan II, sede de la Fundación Tres Culturas para el Mediterráneo, se organizaron en torno a seis mesas temáticas, vertebrándose cada una en base a varias ponencias presentadas por políticos, funcionarios y académicos tanto españoles como extranjeros que abordaron diferentes áreas temáticas en torno al fenómeno regional: su posición en el marco de la Sociedad Internacional; la Agenda Social, el Estado del Bienestar y la Inmigración;

la perspectiva económica; Cooperación, Seguridad y Derechos Humanos; la perspectiva jurídica; así como la paradiplomacia y activación subestatal con respecto a la propia Unión Europea.

El presente volumen, *Escenarios presentes y futuros de las regiones en la Unión Europea / Current and Future Developments of the Regions within the European Union*, se ha articulado, por razones de afinidad temática de las contribuciones incluidas, en cinco secciones temáticas, además de esta introductoria y de una última conclusiva. Concretamente esas cinco secciones temáticas, con un mínimo y un máximo de tres y cinco capítulos, respectivamente, son las que siguen: II. Las regiones como actores de la UE y de la sociedad internacional; III. La Agenda Social: Estado del Bienestar, Inmigración y Cooperación al Desarrollo a escala regional; IV. La dimensión económica de la interacción entre las regiones y la UE; V. La perspectiva jurídica de la dimensión europea de las regiones españolas; y VI. La para-diplomacia y la activación regional respecto a la UE.

En el marco de las segunda de las secciones de este compendio: II. Las regiones como actores de la UE y de la sociedad internacional, podemos encontrar tres contribuciones, que nos acompañan en el viaje desde la Declaración de la Asamblea de Regiones de Europa hasta el reciente Tratado de Lisboa, tocando temas de candente actualidad como la política regional europea o la interacción entre la europeización y la acción exterior de las regiones. En: 2. *De la Declaración de la ARE sobre el Regionalismo en Europa al tratamiento de la Subsidiariedad en el Tratado de Lisboa*; **Santiago Petschen** parte de la Declaración sobre Regionalismo de la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE) para adentrarse en la concepción del Principio de Subsidiariedad tanto de los

Estados como de las Regiones europeas, incidiendo en la esperada aplicación de ese principio en el marco del Tratado de Lisboa, desde la perspectiva de la “unión natural” que existe entre este principio y el de atribución. Por su parte, **Eric Dufeil** en: 3. *La política regional de la UE: en diálogo con los Estados y las regiones*; no sólo insiste en el Principio de Subsidiariedad sino que incide en el tratamiento que el Tratado de Lisboa otorga al concepto de “cohesión territorial”, como adición tanto de la cohesión económica como de la social. Nos presenta la Política de Cohesión de la UE, como aquella en cuyo marco, las regiones pueden y deben utilizar los resortes que encuentran a su disposición en el Tratado de Lisboa “para hacer oír su voz y participar activamente en Europa”. Se culmina la segunda sección con la contribución de **César Colino**: 4. *La problemática sobre la europeización y la acción exterior de las regiones y CCAA en la UE*; en la que el autor hace un repaso acerca de las principales problemáticas de las regiones en el marco de la UE. Particularmente nos presenta la Europeización y la movilización como los principales debates actuales de las regiones como actores europeos y arroja luz sobre los imperativos, las restricciones y las oportunidades que suscita la interacción regional en la UE. Asimismo, hace un especial hincapié en los intereses y las estrategias de los actores regionales en la UE, así como en la actividad internacional de los mismos y en el fenómeno de la cooperación transfronteriza.

La tercera de las secciones del compendio: III. La Agenda Social: Estado del Bienestar, Inmigración y Cooperación al Desarrollo a escala regional; agrupa un total de cinco ponencias que abarcan diferentes temáticas relacionadas preferentemente con el Estado del Bienestar, la cooperación al desarrollo, el desarrollo local y la inmigración: Todas ellas utilizan como punto de par-

tida la dimensión regional si bien los prismas utilizados difieren al utilizarse perspectivas de índole jurídico, sociológico y politológico. En primer lugar, **Luis Moreno**, en: *5. Regions and welfare expansion in the EU*; analiza las aspiraciones regionales para desarrollar el Estado del Bienestar, basándose en criterios como la rendición de cuentas, la legitimidad, o la pertenencia, entre otros. A su juicio, la emergencia de los denominados “Nuevos Riesgos Sociales”, proporciona a algunas entidades subestatales la oportunidad de expandir los derechos sociales de la ciudadanía por lo que se refiere a la activación primaria, la asistencia social o los servicios de prestación de cuidados. Por ello, presenta la solidaridad, la autonomía regional y la re-distribución de recursos entre los territorios como los elementos cruciales para articular la consolidación de la ciudadanía social. Desde una perspectiva jurídica: *6. La interrelación de CCAA, Estado y UE en Inmigración*; de **José Antonio Montilla**, realiza un concienzudo análisis de la interrelación de ordenamientos a diferentes niveles de gobierno en el marco del fenómeno de la inmigración. El constitucionalista argumenta la pérdida continua de “espacio competencial” en la materia por parte del Estado español, como consecuencia de una doble premisa: la paulatina asunción de tareas en materia de inmigración por las Comunidades Autónomas y el despliegue de las políticas europeas en los ámbitos en los que las CCAA han asumido facultades competenciales, en concreto en la integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida. La contribución de **Elisa Brey**: *7. Los retos políticos de la inmigración en España, Andalucía y la Comunidad de Madrid. Sobre las filosofías públicas para la integración*; también aborda la dimensión regional de la inmigración, si bien a diferencia de Montilla, lo hace desde una perspectiva sociológica. Particularmente, Brey apuesta por la formulación política de la

integración social en España, Andalucía y la Comunidad de Madrid, como parte de la respuesta política ante la inmigración, centrándose para ello en los planes para la integración social, implementados hasta la fecha desde el gobierno nacional, la mayoría de las Comunidades Autónomas y muchas de las ciudades españolas. A su juicio, resulta indispensable la coordinación de la respuesta política ante la integración social y la inmigración desde los distintos poderes responsables: locales, regionales, nacionales y europeos. *8. Inclusion and local development. Challenges for local and regional government*; permite a **Matthias Schulze** reflexionar acerca del Consejo Europeo de Municipios y Regiones, puesto que, en su opinión, tanto las autoridades locales como las regionales se han convertido ya en actores claves para el desarrollo de las políticas sociales, incluidas aquellas relativas a la integración de grupos vulnerables en el mercado laboral, el aprendizaje mutuo y la inclusión. Para efectuar su análisis, Schulze se sirve del ejemplo que supone la localidad alemana de Offenbach, sobre la cual aporta revelaciones de primera mano con motivo de su experiencia laboral en diferentes puestos de gestión a escala local. Por último, **Javier Roldán** aborda, de manera minuciosa, la cooperación al desarrollo en su contribución: *9. La política española de cooperación para el desarrollo*. El internacionalista hace en primer lugar un recorrido histórico por el proceso autónomo de formación y consolidación de la política española de cooperación para el desarrollo, para pasar después a abordar las ramificaciones y conexiones que presenta esta política. Para ello, hace también, si bien de manera tangencial, referencias comparativas a la política andaluza de cooperación para el desarrollo.

La perspectiva meramente económica es abordada por la cuarta de las secciones de la obra: IV. La dimensión

económica de la interacción entre las regiones y la UE. Tres son las ponencias que abordan el fenómeno regional en la UE desde una perspectiva principalmente económica. En ellas se analizan temas diversos como la transcendencia económica de la cohesión territorial en el marco del Tratado de Lisboa, o la influencia del apoyo de los fondos europeos a escala regional, tanto desde la perspectiva del conjunto de las regiones europeas, como desde la de las Comunidades Autónomas españolas, o desde la concreta experiencia andaluza. En primer lugar, *10. La cohesión territorial: nuevo mandato del Tratado*; de **Alberto Allende**, partiendo del enfoque europeo de la cohesión territorial, hace un recorrido por cuestiones decisivas como la gobernanza, el partenariado, la cooperación territorial o el fenómeno metropolitano, sin olvidarse de presentar proyectos y propuestas prácticas concretas. Por su parte, **Antonio González Temprano**, realiza en: *11. La UE y el crecimiento económico de las regiones españolas (2000-2013)*; una revisión panorámica del impacto de las transferencias económicas procedentes de la UE en el marco del crecimiento económico de las Comunidades Autónomas, desde inicios del presente siglo, con la particularidad de que anticipa y proyecta su análisis hasta el final del presente periodo de programación de los fondos europeos que culmina en 2013. Específicamente, González Temprano estima que como consecuencia de las ampliaciones de 2004 y de 2007, se ha producido un aumento notable, pero todavía insuficiente de los recursos a distribuir. Desde la perspectiva meramente española, sostiene que nos encontramos ante un periodo contradictorio, ya que tras superar por primera vez en 2006 España el PIB per cápita de la media europea, los efectos de la crisis económica mundial son mucho más negativos también en territorio español que para muchos de los países europeos, incluso varios

de los recientemente incorporados a la UE. A escala regional, apunta los efectos contradictorios que tienen los pagos europeos, reflejando asimismo, tanto la hegemonía de los agrarios como la insuficiencia de las acciones estructurales. Da por finalizada la sección: *12. El apoyo de los fondos europeos a las regiones en el periodo 2007-2013. Impulso al desarrollo, la innovación y la modernización del tejido productivo*; contribución a cargo de **Antonio Valverde**, quien, partiendo desde una perspectiva general, profundiza en la experiencia andaluza respecto a la recepción de fondos europeos, aportando su “visión sobre la aplicación de la política de cohesión en Andalucía a través de la gestión de los fondos europeos”, temática a la que es particularmente afín con motivo de los cargos que ha venido desempeñando en la Administración regional.

La quinta sección de este compendio: V. La perspectiva jurídica de la dimensión europea de las regiones españolas; tiene por objeto analizar la interacción entre las Comunidades Autónomas y la Unión Europea desde una perspectiva exclusivamente jurídica. Por ello, está formada por cuatro trabajos que inciden en la dimensión jurídica del papel de las Comunidades Autónomas en el marco del proceso de Europeización. Se abordan por tanto cuestiones de indudable interés y actualidad como las recientes reformas estatutarias para adecuar los Estatutos de Autonomía a las últimas posibilidades de actuación abiertas para las regiones europeas a la escala europea, como son las que se derivan del control por parte de los parlamentos regionales del principio de subsidiariedad por medio del denominado “Mecanismo de Alerta Temprana”. La primera de ellas es la aportada por **Sergio Cuesta**: *13. El papel de la Administración General del Estado en la acción exterior de las CCAA en la UE: pasado, presente y futuro*; que hace una revisión

panorámica de la cuestión, desde el pasado histórico hasta el momento actual, presenta los diferentes desafíos actuales así como los posibles escenarios, para concluir precisando, que a pesar del rol preeminente de la Administración General del Estado, lo previsible es que en el futuro, las CCAA “vayan ganando mayor peso específico en Europa, en correlación al que ya tienen en política interna”. Por su parte, en: *14. Las CCAA y el control parlamentario del principio de subsidiariedad de los proyectos de actos legislativos europeos: primeros pasos*; **Fernando Domínguez** analiza cómo empieza a desarrollarse, por parte de las Comunidades Autónomas, el control parlamentario del principio de subsidiariedad respecto de los proyectos de actos legislativos europeos. Esto supone, a su juicio, que los parlamentos de las Comunidades Autónomas, en tanto que regiones dotadas de competencias legislativas, son consultados por la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea antes que las Cortes Generales se pronuncien sobre si una determinada iniciativa legislativa europea puede alcanzar mejor sus objetivos si la acción se lleva a cabo por las instancias europeas. Domínguez aprovecha su condición de letrado del Parlamento de Cataluña, para relatar algunas de las primeras experiencias concretas en la materia del Parlamento catalán. De otro lado, la contribución de **Ana Carmona**: *15. El papel de las reformas estatutarias en el proceso de europeización de las CCAA*; incide en la falta de previsión constitucional en materia de integración europea, apunta las notas disonantes existentes en el plano de la concreción del marco normativo de la participación europea de las CCAA y centra su atención en la regulación de las relaciones autonómicas con la UE en el marco de los denominados Estatutos de Autonomía de segunda generación. En este sentido, analiza de manera comparada las diferentes previsiones estatutarias,

concluyendo que a pesar de los avances regulatorios que suponen, no resuelven ni los problemas estructurales ni los *déficits* funcionales del sistema de participación autonómica europea en nuestro país, apuntando asimismo, la necesidad de un marco general y superior que sirva como referencia y que debe ser la Constitución. A diferencia de Carmona, **Miguel Agudo** se centra principalmente en el específico caso del Nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía en: *16. Andalucía y la UE; el planteamiento del Estatuto de Autonomía de 2007*. El también constitucionalista aborda la “difícil relación” entre las regiones y la Unión Europea desde la perspectiva de la reciente reforma estatutaria andaluza, dedicando una amplia parte de su disertación a cuestiones trascendentes como la participación de Andalucía en los procesos de decisión de la UE o la aplicación y el desarrollo del derecho europeo por parte de la Comunidad Andaluza. Además, Agudo también aprovecha para comparar la experiencia andaluza con otras reformas estatutarias como aquellas de Cataluña, la Comunidad Valenciana, las Islas Baleares, Aragón o Castilla y León.

La sexta de las secciones en las que se divide este libro nos acerca a: VI. La para-diplomacia y la activación regional respecto de la UE; con la pretensión de modelar y analizar la movilización efectiva de las entidades subestatales europeas como *Tercer Nivel* de gobierno europeo dentro de los esquemas de la *Gobernanza a Múltiples Niveles*. Por ello, esta parte de la compilación va de lo general a lo particular, partiendo de la generalidad del conjunto de las regiones europeas para concentrarse posteriormente en una de ellas, concretamente la de Andalucía, sobre la que si bien se hace un análisis genérico de su activación europea, diseccionando los canales de movilización utilizados, se conclu-

ye con un minucioso análisis precisamente de uno de los más trascendentes cauces de activación, que Andalucía comparte con casi la totalidad de las regiones europeas, su oficina regional de representación ante la Unión Europea, denominada Delegación de la Junta de Andalucía en Bruselas, a partir de la entrada en vigor del Nuevo Estatuto de Autonomía. En primer lugar, **Michael Scheneider** a través de: 17. *Regions and subsidiarity within the model of multilevel governance*; aproxima a las regiones europeas tanto al concepto de la *Gobernanza a Múltiples Niveles*, desde la doble perspectiva, tanto de la Política de Cohesión como del marco de la implementación actual del Principio de Subsidiariedad. Precisamente, desde ese marco de las teorías del *Tercer Nivel* y de la *Gobernanza a Múltiples Niveles*, arranca la contribución de **Jorge Tuñón**: 18. *La activación europea de la Comunidad Autónoma de Andalucía*; quien precisa que, a pesar de su localización geográfica en la periferia de la UE, Andalucía siempre ha demostrado un notable interés por proyectarse más allá de sus límites, movilizándose tradicionalmente respecto a las instituciones comunitarias de Bruselas. De hecho, Andalucía ha venido desarrollando todo un conjunto de actividades e iniciativas para crear contactos directos con las instituciones comunitarias y con las autoridades subestatales de otros países con el fin de promover los intereses propios e influir en las decisiones europeas que le afectan. Por ello, esta región viene movilizándose respecto a las instituciones europeas: bien directamente y por sí misma (a través del Consejo de Ministros de la UE, de los comités de la Comisión Europea, de la delegación permanente de la Junta de Andalucía en Bruselas, del Comité de las Regiones, o de diferentes asociaciones interregionales), o bien indirectamente a través del propio Estado español, influyendo en la configuración de la postura española a defender antes las instituciones eu-

ropeas. Culmina la sección, **Nicolás Cuesta**, quien en: 19. *La Delegación de la Junta de Andalucía en Bruselas*; hace precisamente un recorrido panorámico acerca de la oficina de representación de Andalucía en Bruselas, de la que es en la actualidad su máximo responsable, explicitando cuestiones como su estructura, funciones, relaciones con las instituciones y órganos de la Unión, así como las que sostiene, bien con otras oficinas regionales españolas, bien con la misma Representación Permanente de España ante la UE.

La última de las secciones se consagra al denominado: Marco Conclusivo, y contiene dos aportaciones realizadas desde una perspectiva eminentemente conclusiva. De una parte, **Danuta Hübner**, quien aprovecha su experiencia como Comisaria de Política Regional en su momento y como Presidenta de la Comisión Desarrollo Regional del Parlamento Europeo en la actualidad, para interrelacionar en: 20. *The role of regions in delivering Europe 2020 strategy*; la *Gobernanza a Múltiples Niveles* y el papel de las entidades de gobierno subestatales con el desarrollo de la denominada Europa 2020, como herramienta para conducir la definitiva salida de la actual crisis económica internacional. En último lugar, 21. *Consideraciones conclusivas acerca de los escenarios de las regiones en la UE*; sirve para que **Jorge Tuñón** recapitule las principales y más originales de las apreciaciones contenidas en el volumen, Para ello, hace una reflexión final acerca del papel de las regiones como *Tercer Nivel* de gobierno, por debajo del de los Estados y del de la UE, dentro del marco de las teorías de la *Gobernanza a Múltiples Niveles*, tratando de demostrar en qué medida las regiones europeas efectivamente influyen en el gobierno de Europa, desde las múltiples perspectivas analizadas a lo largo de la compilación, y valiéndose para ello de algunos de los más sugerentes

hallazgos analíticos y apreciaciones brindados por el resto de las dos decenas de contribuciones que conforman el volumen. Si bien no se trata de un listado estructurado de resultados, se ofrece una síntesis temática de cuestiones relevantes que pueden marcar el futuro próximo las regiones en la Unión Europea.

II.

LAS REGIONES COMO ACTORES DE LA UE Y DE LA SOCIEDAD INTERNACIONAL



2. De la declaración de la ARE sobre el regionalismo en Europa al tratamiento de la subsidiariedad en el Tratado de Lisboa

Santiago Petschen

“Según formas apropiadas”

El Proyecto de Tratado instituyendo la Unión Europea que fue aprobado por el Parlamento Europeo el 14 de febrero de 1984, conocido con el nombre de Proyecto Spinelli, contiene un interesante matiz. Cuando en su Preámbulo hace referencia a “la necesidad de permitir la participación... de las colectividades locales y regionales en la construcción europea” inserta un inciso que siempre me ha llamado muy favorablemente la atención. Los alumnos que he tenido desde entonces en las asignaturas de Organización Política y Administrativa Internacional y de Sistema Comunitario Europeo, pueden ser testigos de ello. Dicho inciso es que la participación debe hacerse “según formas apropiadas”¹. Es decir: ni no llegar por carta de menos ni sobrepasarse por carta de más.

Esta expresión “según formas apropiadas”, que aparece en el mencionado preámbulo referida a las colectividades locales y regionales, no debe quedar limitada a dichas colectividades. Es necesario que se aplique

a todas las instituciones y órganos de la Unión Europea. En el Proyecto Spinelli, esas formas apropiadas parecen conseguirse. Fue un proyecto verdaderamente equilibrado que inspirándose, no en el federalismo clásico sino en el federalismo reformado de la Ley Fundamental de Bonn, convertía a la Comisión en el gobierno europeo, al Consejo de Ministros en una Cámara Alta, al Consejo Europeo en una Presidencia Colectiva de la Unión y elevaba las competencias del Parlamento Europeo para hacerlo operativo según el método que luego se llamó de codecisión. Con respecto al entonces existente Tratado de Roma era un paso tan audaz como equilibrado. Debido a ello inserté en la primera parte de mi programa de Sistema Comunitario Europeo una lección dedicada al proyecto Spinelli que nunca he querido suprimir a la espera de que, algún día, por lejano que parezca, de una forma o de otra, al igual que el Consejo de Ministros ya no se llama de Ministros sino Consejo para hacer más visible su dimensión de cámara alta y el sistema de codecisión sea la forma normal de legislar, se produzcan otros cambios como los propuestos en aquel valioso proyecto.

La Unión Europea, al no tener una Constitución que siga las pautas de las Constituciones de los Estados que por su propia naturaleza están elaboradas con una filosofía

¹ Proyecto de Tratado de la Unión Europea de 1984 (Proyecto Spinelli). Preámbulo, párrafo 7.

y una técnica de unidad, aparece bastante dividida en sectores o compartimentos. En los Estados, la Constitución establece una unidad. Cada sector o compartimento tiene preciso el lugar que le toca ocupar. La Constitución fija un único poder de mando. Distribuido, pero único. Y son los partidos políticos los que, desde la diversidad, luchan por hacerse con el poder del Estado. Una vez obtenido, dicho poder alcanza a todo el conjunto. En la Unión Europea no es así. Lo de las “formas apropiadas” como se vio en Niza y como se ha visto después en todo el proceso que va desde Laeken al Tratado de Lisboa es algo muy difícil de lograr. Cada institución quiere para sí cuanto más mejor. Se trata de un *puzzle* en el que, a cada pieza, le disgusta mucho ajustarse en beneficio del todo e intenta quitar espacio a las demás. De esa forma, ha logrado mucho el Consejo Europeo, han logrado también mucho los parlamentos nacionales, ha logrado algo -textualmente pero no sociológicamente- el Parlamento Europeo, ha perdido mucho la Comisión, se han quedado relegados los ciudadanos. La relación entre las partes y el todo está falta de coherencia. Y como la Unión Europea no está definitivamente concluida sino en situación de continuo hacerse, queda menos asentada y más insegura. Todo ello hace que sea complicado el que lo de las “formas apropiadas” de Spinelli se dé en la realidad.

La Declaración de la Asamblea de Regiones de Europa (ARE) sobre el Regionalismo

Esta tendencia de las diversas instituciones a conseguir más poder, lo tienen también las regiones. Pero al ser

más débiles, no pueden lograr tanto. Tienen que conformarse, después de protestar e intentar arañar algo, de aceptar lo que les den.

Al llegar aquí hay que hacerse las siguientes preguntas: en esta Unión Europea movediza e insegura ¿qué han recibido las regiones? ¿en qué lugar han venido a ser puestas? ¿con qué características pueden operar en el marco de la Unión?

Antes de responder a las preguntas que nos hemos hecho, vamos a ver cómo las regiones se consideran a sí mismas en la Unión Europea y qué es lo que ellas piensan que pueden ofrecer a favor de su integración.

La Declaración de la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE) sobre el Regionalismo, de 1996, expresa el objetivo que tuvieron las regiones miembros de dicha Organización Internacional de estar presentes y ser operativas en Europa consiguiendo atribuciones en su favor. Hasta esta Declaración, los objetivos de la ARE fueron más bien generales. Con esta Declaración se concretaron y precisaron.

Las características más relevantes de este documento son cuatro:

La primera de todas ellas es que tiene un alma, un espíritu, en su deseo de cooperar a la construcción de una Europa unida. Es interesante destacar esto dado que los Tratados de la Unión Europea, cuando hablan de las regiones, no hacen referencia al espíritu que las anima.

Se quedan en la descripción y en decirles dónde deben estar colocadas².

En el espíritu está la convicción de su propia potencialidad para construir Europa. Hablan de su “potencial de cooperación política, social, económica y cultural” y afirman que se reconocen “un elemento esencial e irremplazable de la construcción de Europa y del proceso de integración europea”. Hacen referencia a los diversos tipos de lazos que con la ciudadanía tienen: “históricos, lingüísticos, culturales, sociales, económicos y geográficos, cuya variedad constituye una riqueza inagotable”. El alma, el espíritu al que nos referimos es una realidad palpable en el texto³.

La segunda característica es la dignificación que hacen de la región. Por una parte la Declaración acepta los hechos y reconoce que hay algunas regiones que “han sido creadas como distritos administrativos que ejercen funciones delgadas por el Estado”. Y a pesar de existir en Europa numerosas regiones con tales características, a éstas no las incluye en la definición que la Declaración da de región. La definición de región pone un nivel más alto. “Ente público territorial dotado de autogobierno político”. Si no hay autogobierno político, la ARE no la considera región. Como si quisiera decir que las regiones más genuinas son las de los Estados federales o autonómicos y animasen, a las demás a llegar algún día a ponerse al mismo nivel⁴.

La tercera característica es la conciencia de los recursos, los valores, la capacidad que muestran de cara a los ciudadanos, a los Estados y a la sociedad internacional. De los ciudadanos dice “que se identifican cada día más con la región a través de lazos históricos, lingüísticos, culturales, sociales, económicos y geográficos, cuya variedad constituye una riqueza inagotable”. Con respecto a los Estados afirma: “Los Estados dotados de estructuras políticas regionales fuertes, es decir, con competencias legislativas y financiación propia, pueden resolver de manera óptima, los problemas económicos y sociales que se presenten”. Y entre las referencias que hacen al tema europeo, mencionan “la voluntad política”, “las aspiraciones” y el ser factores efectivos en “el proceso de integración”. Toda esa lista de valores y de recursos va acompañada de unas exigencias a todos los niveles. Se trata de unas exigencias más bien lógicas y proporcionadas⁵.

La cuarta y última es el sentido de la medida y el equilibrio. Lo que se establece es una aspiración. No unos objetivos obligatorios para las regiones miembros de la ARE. Por ello se afirma “el estricto respeto a la diversidad”; no compromete a las regiones a un sistema o a otro de los varios existentes; se acomoda con diversas fórmulas “a los límites establecidos por la ley” o cuando “la legislación estatal se lo exija”. En numerosas ocasiones, la acción de las regiones es limitada en el texto al “ámbito de sus competencias”. Y termina diciendo que la “aplicación no es vinculante”. Es un deseo de la colectividad como tal que no se hace obligatorio a la región individual en particular⁶.

2 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Art. 300 y 305-307.

3 Citas de la Declaración de la ARE sobre el Regionalismo en Europa. 4 dic. 1996.

4 Ibídem.

5 Ibídem.

6 Ibídem.

Con lo dicho aparece que la Declaración de la ARE cumple la aspiración de Spinelli “según formas apropiadas”. Y es, en ese espíritu de equilibrio en donde entra la consideración del principio de subsidiariedad.

Cómo entienden el principio de subsidiariedad los Estados y las regiones

El principio de subsidiariedad afirma que aquello que puede ser hecho por el individuo con más perfección no debe ser absorbido por el grupo. Y aquello que puede ser realizado mejor por el grupo pequeño, tampoco debe ser absorbido por el grupo grande. La descripción es sencilla y clara pero manifiesta un amplio trasfondo.

El principio de subsidiariedad más que un principio es una filosofía. Es toda una concepción acerca de cómo debe organizarse una sociedad, o mejor, una comunidad. Y, en el caso que tratamos, una comunidad internacional como es la Unión Europea. Dicha filosofía o concepción de la subsidiariedad se apoya, a la par, en dos ideologías que, en este caso concreto, se hacen complementarias. La ideología liberal que confía en la libertad del individuo y del grupo pequeño o intermedio. Y el organicismo de la escolástica que concibe a la sociedad como un todo ordenado y organizado. El principio de subsidiariedad, como principio, pertenece más al plano de la filosofía política que al de acción. Está vinculado fundamentalmente al orden de los valores generales. Para acertar en una cuestión del principio de subsidiariedad es necesario imparcialidad y equilibrio. En el Proyecto Spinelli así lo encontramos. No se

formula la atribución como principio. Pero el articulado destaca la particularidad de que la atribución va unida a la subsidiariedad y se le muestra simpatía⁷. Como dice muy bien Ana Carretero dicho proyecto de Tratado “juega a favor de la Unión y no de los Estados miembros”⁸.

a) Los Estados

Las afirmaciones que acabamos de hacer llevan consigo un supuesto: que se está operando en un marco de cesión. Es decir, que se quiere construir una unidad mayor transfiriendo todo aquello que se deba ceder por hacerlo mejor el grupo que el individuo, el grupo grande que el grupo pequeño. Es lo que se conoce en la Unión Europea con el nombre de principio de atribución. Pero en la normativa establecida por los Estados hay una notable diferencia entre la forma de tratar el principio de atribución y la forma de tratar el principio de subsidiariedad. El primero es potestativo y libre para los Estados. El segundo, obligatorio e impuesto para la Unión. El principio de subsidiariedad va acompañado de abundantes razonamientos y normas prácticas para favorecer a las partes, a los Estados miembros. En cambio, el principio de atribución no va acompañado de normas que favorezcan al todo. Se percibe aquí un cierto desapego de las partes en aceptarse como tales y en colocarse por debajo del todo. Y ello influye poderosamente en la actitud. La normativa de los Estados, léase los tratados, organiza una amplia parafernalia a favor del principio de subsidiariedad. La aplicación de este principio moviliza parlamentos,

7 Proyecto de Tratado de la Unión Europea de 1984 (Proyecto Spinelli). Arts. 12, 1 y 2.

8 CARRETERO GARCÍA, Ana. Los Principios de Atribución de Competencias, Subsidiariedad y Proporcionalidad en el Tratado de la Unión Europea. Diputación Provincial. Toledo, 1998. p. 47.

despierta mecanismos, examina decisiones, controla procesos, destruye determinaciones⁹. En cambio, al principio de atribución no le acompaña parecido séquito de disposiciones. Depende de que los gobiernos de los Estados lo quieran. No lleva consigo un conjunto de operatividades cuya conclusión obligue a determinar una atribución, por muy necesaria que ésta sea, como obliga a determinar una subsidiariedad por poco necesaria que también sea.

b) Las Regiones

La filosofía de la subsidiariedad de la que hablamos, aparece claramente en la Declaración de la Asamblea de Regiones de Europa sobre el regionalismo del año 1996. La Declaración presenta el punto de vista de las regiones. Las regiones aparecen en el conjunto de una sociedad global organizada. En la parte más alta de dicha organización está la sociedad internacional. Debajo viene la Unión Europea. A continuación, el Estado. Y luego, tras las Regiones, las colectividades locales. Es cierto que los diversos niveles jerarquizados son vistos desde el punto de vista de la región y de cómo la región se relaciona con todos ellos. Pero ello no sólo no quita nada a la perspectiva de la sociedad internacional sino que la potencia.

Tres veces utiliza el texto del Documento la palabra subsidiariedad. Una en el Preámbulo, refiriéndose a la participación de las regiones en el proceso de toma de decisión de las Instituciones europeas. Otra en la relación

de las regiones con el Estado. Y una última que aplica la subsidiariedad a las colectividades locales que están por debajo de las regiones.

Regiones y Comunidad internacional

Las regiones participarán en las actividades internacionales de su Estado. Serán consultadas por el Estado y tendrán participación en la elaboración de Tratados que afecten a sus competencias.

Capacidad para actuar en el ámbito internacional. Cooperación con otras regiones más allá de las fronteras y establecimiento de representaciones propias.

Regiones y Unión Europea

Cuando la Declaración trata de la cuestión de las relaciones entre las regiones y la Unión Europea lo hace con tres notables cualidades: la claridad, la brevedad y la modestia.

El texto establece solamente cinco contenidos. El más importante de ellos es la presencia de las regiones en los Estados en las relaciones de éstos con la Unión Europea. Aquí encontramos tres dimensiones: participar en la formación de la posición de sus Estados en razón de sus competencias o de sus intereses; obligar más al Estado en caso de competencias exclusivas y ejecutar la normativa comunitaria en el ámbito de sus competencias. En segundo lugar trata de las relaciones directas con las instituciones: tener su órgano de representación, el Comité de regiones, en el que sus miembros sean propuestos por las regiones. Contar con mecanismos de contacto entre los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo; tener la posibilidad de acudir

9 PETSCHEN, Santiago. La Constitución Europea. Una visión desde la perspectiva del poder. Ed. Plaza y Valdés. México/Barcelona, 1995. pp. 31-33. Ver también: ALCOCEBA GALLEGO, Amparo. "El Tratado de Lisboa, ¿menos Europa, más Estado?". MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, José o. c. p. 94.

al Tribunal de Justicia y mantener oficinas de representación ante las instituciones comunitarias. En tercer lugar, libertad para gestionar los fondos comunitarios que afecten a sus competencias. En cuarto lugar, que en las elecciones al Parlamento Europeo las circunscripciones sean regionales. Y en quinto lugar, establecer convenios entre unas y otras regiones.

Regiones y Estado

En el reparto de competencias entre el Estado y las regiones estarán presentes los principios de descentralización política y de subsidiariedad. “Las funciones deben ser ejercidas al nivel más cercano posible a los ciudadanos”. El Estado evitará duplicidades transfiriendo las competencias a las regiones. Lo que tenga dimensión predominantemente regional será responsabilidad de las regiones y la ejecución de las normas estatales será, como norma general, responsabilidad de las regiones.

Al describir las relaciones entre el Estado y las regiones el texto de la declaración habla del respeto mutuo, la cooperación y la solidaridad. De existir controles por parte del Estado, estos deben aparecer en la Constitución y, en su defecto, en la ley. Las competencias administrativas deben ser ejercidas por las regiones y sólo excepcionalmente por el Estado.

Las regiones participarán en los órganos legislativos del Estado “de forma adecuada”. El Estado abrirá mecanismos que permitan la coordinación y participación en la toma de decisiones cuando “afecten a las competencias regionales”.

En caso de conflictos de competencia entre las regiones y el Estado habrá procedimientos de solución juris-

diccionales o arbitrales. Las regiones participarán en el nombramiento de dichos órganos.

Regiones y colectividades locales

Cooperación con confianza mutua y de acuerdo con el principio de subsidiariedad. Las colectividades locales serán consultadas en lo que afecte a sus competencias e intereses.

Tras el recorrido que acabamos de hacer puede decirse, en principio, que las regiones, como quieren conseguir lo que les falta, proponen las cosas con más comedimiento teniendo más en cuenta a los demás elementos del conjunto. Los Estados, como les sobra poder, no parecen actuar con tanta discreción.

La Aplicación del Principio de Subsidiariedad según el Tratado de Lisboa

Las valiosas características de la filosofía liberal y organicista de la subsidiariedad no lucen en los tratados de la Unión Europea, en concreto, los de la Unión Europea y del Funcionamiento de la Unión Europea. El Tratado de la Unión Europea nos dice que dicha unión se construye sobre la base de tres principios: el principio de atribución, el principio de subsidiariedad y el principio de proporcionalidad¹⁰. Los dos primeros son el anverso y el reverso de una misma moneda. Lo que se debe

10 Tratado de la Unión Europea. Art. 5, 1 y 2.

transferir a la dimensión grande y superior y lo que debe permanecer en la dimensión pequeña e inferior. Los dos van juntos; no se pueden separar. La atribución es la parte superior de la subsidiariedad. La subsidiariedad es la parte inferior de la atribución. Y sin subsidiariedad no debe haber atribución. Sólo las dos unidas pueden crear la sociedad libre y organizada.

Los dos principios, como complementarios, aparecen en los Tratados. Pero el principio de atribución sólo se enuncia. Y el principio de subsidiariedad lleva consigo una aplicación práctica de sometimiento a la valoración de todos los parlamentos de la Unión Europea tanto nacionales como regionales¹¹. Es ésta una gran desproporción. Y eso no solamente desde el punto de vista de la dimensión cuantitativa sino también cualitativa. ¿Por qué una alerta temprana en la subsidiariedad y ni siquiera una insinuación o una simple sugerencia sobre la atribución? ¿Es que la ausencia de unión económica, tan grave en los actuales momentos de la Unión Europea, no es más importante que un aspecto parcial de reglamento elaborado por la Comisión y enviado al Consejo formado por miembros de los Estados que, si quieren, los pueden moderar o incluso, eliminar?

Los parlamentos nacionales tuvieron en la Convención que elaboró el Tratado Constitucional una representación superior al 50% de los miembros de la misma. De 105 miembros que la componían, 56 fueron provenientes de los parlamentos nacionales. Toda una desproporción si consideramos que del Parlamento Europeo solamente acudían 16 y enviados por la Comisión únicamente

dos. Hubo propuestas desde Alemania, Francia, o Inglaterra para crear un órgano *ad hoc* de control político compuesto por parlamentarios nacionales. Pero como eso era colocar a la Comisión en una situación de supeditación, dicha propuesta fue sustituida por la de una llamada de atención de los parlamentos nacionales a las instituciones europeas¹². Fue lo que se impuso. Algo de nacimiento muy poco sólido que acumuló muchas dificultades. Poner la valoración de la subsidiariedad en manos de los partidos políticos de los parlamentos, lleva consigo falta de imparcialidad, politización, enmarañamiento burocrático y refuerzo del estatismo. Y aunque sólo sea llamada de atención, dicho en términos deportivos tarjeta amarilla, no debió haberse olvidado que la doble tarjeta amarilla es tarjeta roja. Olvido que sacó a la realidad el Tratado de Lisboa imponiéndola sin más. A los parlamentos nacionales se les otorga la capacidad de vetar los proyectos tras una votación en el Consejo (que supere el 55%) y en el Parlamento Europeo (por mayoría de votos emitidos). Así “se desestimará -dice el texto- la propuesta legislativa”. El Tratado constitucional dejaba el balón botando ante la puerta. Y el Tratado de Lisboa no hizo más que convertirlo en gol. Lo que, ahora y sólo ahora, con la adición mencionada, se considera un dislate¹³.

¿Cómo los 56 miembros de la Convención procedentes de los parlamentos nacionales, estando en situación de

11 Protocolo (nº 2) sobre la aplicación de los Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

12 MÉNDEZ DE VIGO, Iñigo. *El rompecabezas. Así redactamos la Constitución Europea*. Biblioteca Nueva. Madrid, 2005. pp. 192-196.

13 MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, José. “La nueva regulación del régimen de competencias en el Tratado de Lisboa: especial referencia al control del principio de subsidiariedad”. MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, José. o. c. p. 294.

mayoría, se preocuparon tanto por estar presentes en la subsidiariedad y dejaron de lado el poder decir algo de la atribución? Desde fuera y desde lejos ¿no puede menos pensarse que asumieron una actitud de incoherente pasividad? Con tanto celo por estar en Europa, y siendo la atribución y la subsidiariedad dos caras de la misma moneda, a la hora de elegir, optaron por el sistema menos creativo del control y ni siquiera mencionaron el rico papel imaginativo de la construcción.

Lo que decimos del texto del Tratado lo podemos decir también de los comentarios académicos y de la doctrina. El principio de subsidiariedad recibe una gran atención mientras que el principio de atribución ni siquiera es mencionado¹⁴.

Cierto es que, cuando se trata de ejercer el principio de atribución, que normalmente sucede en la modificación de los Tratados, los parlamentos nacionales ya participan dado que en sus manos está la decisión de la ratificación. Pero a esto se le pueden oponer dos dificultades: primera que la modificación de los tratados se hace muy de tarde en tarde y que no estaría de más saber de las opiniones de los parlamentos nacionales emitidas a lo largo del tiempo cada vez que las cuestiones aparecen en vivo. Pongamos por caso, la insistencia en que se logre la unión monetaria cuya ausencia perjudica notablemente el funcionamiento de la Unión

Europea. Segunda, la toma de decisiones que no pertenecen a los Tratados como la de la Estrategia de Lisboa del 2000 y la Estrategia 2020, del 2010. Tienen una dimensión que pertenece al principio de atribución. Y aunque muestren patentes señales de fracaso, los parlamentos nacionales no tienen capacidad de emitir ninguna alerta temprana ni nada que se le parezca. Visto lo cual puede afirmarse que el Tratado de Lisboa rompe la unión natural que existe entre el principio de atribución y el principio de subsidiariedad.

Haciendo una consideración sobre la presencia de las regiones con capacidad legislativa en la subsidiariedad, hay que decir que resulta un acierto, una aportación del sentido común. No porque a las regiones se las tenga en cuenta como un nivel inferior de más acercamiento a los ciudadanos sino porque es lógico que los parlamentos regionales que legislan sobre determinadas materias sean los que den su opinión sobre lo que se desea legislar de la misma materia en la Unión Europea; no los parlamentos nacionales que no pueden legislar sobre ello. A pesar de lo dicho, son las cámaras del parlamento nacional las únicas que tienen el voto. ¿Cómo se va a realizar ese entronque entre los parlamentos regionales entendidos en la materia que quiere tratar la Unión Europea pero que no tienen derecho a voto y el parlamento nacional no entendido en la materia pero que tiene derecho a voto? El examen de las soluciones españolas a la cuestión no podrá menos de ser de gran interés. Una muestra más del enmarañamiento burocrático y de la falta de formas apropiadas de las que antes hablamos.

14 Pueden verse las siguientes publicaciones: ALDECOA LUZÁ-RRAGA, Francisco y GUINEA LLORENTE, Mercedes. *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*. Marcial Pons. Madrid, 2008. MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, José (Coordinador). *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*. Iustel. Madrid, 2008. FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. y DÍAZ BARRADO, Castor M. *El Tratado de Lisboa. Análisis y perspectivas*. Dykinson. Madrid, 2008.

3. La política regional de la UE: en diálogo con los estados y las regiones

Eric Dufeil

El reciente Tratado de Lisboa, firmado como los anteriores por los estados miembros de la Unión Europea introduce nuevos elementos que permiten a las regiones reforzar su papel en el proceso de construcción europea. Por un lado, extiende el principio de subsidiariedad, aplicándolo ya no sólo a las relaciones entre la Unión y los estados miembros, sino también entre éstos y las regiones. De este modo, se garantiza que las decisiones se tomen en el nivel más adecuado, a veces más cercano al ciudadano y que, cuando un ente político-administrativo de nivel superior intervenga, deba justificar el valor añadido de su actuación.

Por otro lado, ya en el ámbito de la Política de Cohesión, el Tratado introduce el concepto de *cohesión territorial*, que se añade así al de cohesión económica y social. Esto supone un refuerzo de nuestra política, en particular de su dimensión territorial. De hecho, la Política de Cohesión es la única política comunitaria que permite tener en cuenta y valorizar las especificidades de cada región. Por supuesto, muchas otras políticas comunitarias —prácticamente todas— tienen impacto en el territorio, pero su carácter sectorial les impide ser moduladas y adaptarse a las particularidades de cada caso. La Política de Cohesión sí puede hacerlo, por lo

que es el mejor instrumento para diseñar y aplicar las mejores estrategias de desarrollo para cada una de las 271 regiones¹ de la Unión Europea.

Además, con sus más de veinte años de experiencia, la Política de Cohesión es una política de responsabilidad compartida entre estados miembros y la Comisión Europea que en realidad une los varios niveles : europeo, nacional y regional, en un especie de amplia comunidad de trabajo. Con el paso del tiempo, ha aprendido a dialogar de forma estratégica, sea en cuanto al futuro o en cuanto a los modos de actuación. Dado que en muchos casos el desarrollo económico es una competencia ubicada a escala regional, por lo menos en parte, es evidente que las regiones tienen que tener su papel en este ámbito, de forma real si no de forma legalmente organizada. Así ofrece a la Unión un marco absolutamente único para unir esfuerzos e implementar nuevas orientaciones europeas de cara a los nuevos retos que se plantean², involucrando a todos actores potenciales hasta el nivel regional y local.

1 Nos estamos refiriendo aquí a las dichas regiones “NUTS II” definidas por Eurostat.

2 Retos como la crisis, la globalización, el cambio climático, o

Por tanto, ¿Cómo se puede definir el concepto de región en la actual Unión Europea? Aparte del tamaño geográfico o del de la población, el potencial económico y las competencias institucionales juegan también un papel importante para situar una región en su ámbito nacional o continental. Lo más destacable entre los 27 Estados Miembros es la profunda diversidad al respecto. La (pequeña) Rioja es una región europea, tal como la potente Renania del Norte-Westfalia en Alemania, y sus 18 millones de habitantes³. Las regiones más ricas en términos de renta per capita, como Londres, París o Hamburgo tienen un nivel veinte veces más alto que las más pobres como las situadas en el Este de Europa. Tampoco están compartidas de forma homogénea las competencias entre las diversas regiones de la UE. Se abre un largo abanico entre por un lado las regiones de un Estado de tipo federal, como Alemania, Austria o Bélgica, o por otro lado de un Estado centralista como Francia, Irlanda o Portugal, sin olvidar situaciones intermedias, como las de España o Italia. Está claro que con sus atribuciones legales y sus recursos económicos propios, un estado alemán es mucho más poderoso que una región francesa, aunque tengan un tamaño semejante.

Esta profunda heterogeneidad no hace el dialogo entre las instituciones de varios niveles más fácil, ni tampoco permite posibilidades de actuación co-

munes de forma evidente. Debido al respecto de la forma de organización territorial que elige libremente cualquier estado miembro, la Comisión ni puede ni quiere intervenir para homogeneizar ni agilizar el dialogo que quiere tener con el nivel regional: tiene que partir de la situación tal como existe. Además, del Tratado se desprende que la Comisión debe dialogar en primer lugar con los estados miembros. Más allá, es asunto interno de cada estado miembro en particular. Por tanto, al mismo tiempo la implementación correcta de los enfoques europeos supone su puesta en marcha a nivel regional, incluido a veces el nivel local.

¿Cómo solucionar esta contradicción, cómo hacerlo bien sin que la Comisión se vincule de una forma u otra con estos actores regionales? El desarrollo urbano sostenible es un ejemplo típico al respecto. Existe por esta razón una tensión dinámica entre las instituciones, que comporta el riesgo de tal vez generar conflictos equívocos sobre la responsabilidad, o bien retrasos de ejecución, lo que desde luego exige soluciones adecuadas. De todas formas, si se reconoce la necesidad de una forma de dialogo de las regiones con el nivel europeo (sobre todo con la Comisión), eso nunca podrá ocurrir sin el acuerdo implícito del estado miembro en cuestión. En este sentido, parece que se han apagado algunos sueños de una “Europa de las Regiones”, donde éstas hubieran tenido un protagonismo más importante. La experiencia muestra que no puede existir otra solución que la interacción de todos con el debido respeto de las competencias de cada uno, lo que hoy en día se puede resumir con el término “gobernanza multi-nivel”.

la transición demográfica, entre otros.

3 Si fuese un país, hipótesis meramente teórica, esta última región se situaría en la octava posición de población, es decir que está más poblada que veinte de los estados miembros, a veces muy pequeños como Luxemburgo o Malta, pero también de tamaño medio como Austria, Portugal o Grecia.

En el ámbito de la Política de Cohesión, las regiones pueden y deben utilizar estos nuevos instrumentos que se encuentran ya a su disposición para hacer oír su voz y participar activamente en Europa. Así, por un lado, su contribución es esencial para dotar de contenido operativo al concepto de cohesión territorial sobre el que la Comisión está actualmente trabajando (por ejemplo en la definición de macro-regiones⁴). Por otro lado, esperamos que —tal como el Comisario Hahn propone— las regiones participen en el inminente debate sobre el futuro de la Política de Cohesión defendiendo con convicción, no sólo una Política de Cohesión fuerte y con suficientes recursos financieros, sino el valor añadido de su dimensión territorial, esto es, una política que siga siendo aplicable a todas las regiones y territorios de la UE. Aquí el reto consiste en unir de forma equilibrada y adecuada de cara a las necesidades del tiempo el objetivo de convergencia y el de competitividad. Es cierto que para un país como España que gracias a sus éxitos está a punto de salir casi enteramente del objetivo de convergencia, esto se va plantear como un tema de mayor relevancia.

En unas semanas, el Consejo Europeo adoptará la citada Estrategia 2020, que se plantea como sucesora de las estrategias de Lisboa (competitividad) y de Gotemburgo (sostenibilidad). Será sin duda una de las principales contribuciones de la Presidencia española. Esta estrategia se articulará en torno a tres grandes prioridades: innovación y economía del conocimiento, crecimiento sostenible, e inclusión so-

cial y territorial. Las regiones de la UE deben jugar un papel fundamental en la aplicación de dicha estrategia en los próximos años. De este modo, se conseguirá corregir una de las debilidades de la Estrategia de Lisboa: el escaso grado de apropiación por parte de los actores regionales y locales y, por consiguiente, las dificultades para adaptarse y conectar con el territorio.

Para contrarrestar esta falta de flexibilidad es preciso recurrir a y reforzar la gobernanza multinivel, que es precisamente una de las piedras angulares del funcionamiento de la Política de Cohesión y una de sus principales fuentes de valor añadido. En efecto, en aplicación del principio de subsidiariedad, la Política de Cohesión se basa en un enfoque “bottom-up”, ya que tiene en cuenta las necesidades y potencialidades de cada territorio, a la vez que intenta aplicar y traducir —adaptadas a cada caso— las prioridades comunitarias. Así, la Política de Cohesión se convierte en un punto de encuentro entre las estrategias de la UE y las de cada región, diseñando soluciones específicas para cada territorio, y optimizando las posibilidades de cada una de mejor integrarse en el marco común, aprovechando, de la mejor forma posible, sus ventajas específicas.

Finalmente, me gustaría tocar en forma de conclusión un planteamiento muy actual, debido a la crisis que Europa está sufriendo, tal vez más que otras regiones del mundo. Parece que el reto para poder reanudar un proceso de crecimiento suficiente para aliviar las enormes deudas que todos los Estados europeos tienen, consiste en manejar bien el proceso de integración política y sobre todo económica. Nos encontramos a día de hoy en una encrucijada:

4 De momento existen solo dos que han sido definidas: el Mar Báltico y la Macro-región del Danubio. Por tanto otras van a venir en el futuro, muy probablemente.

¿Queremos completar la actual Unión monetaria con una Unión presupuestaria, fiscal, etc. más avanzada, o bien consideramos que no hace falta ir más allá en este camino para respetar las soberanías nacionales? ¿Probablemente, las regiones europeas tienen sus propias perspectivas al respecto, que a veces podrían ser algo diferentes de las de sus respectivos estados miembros?

4. La problemática sobre la europeización y la acción exterior de las regiones y CCAA en la UE

César Colino

1. Los debates sobre las regiones como actores europeos: Europeización y movilización de las regiones en la UE

Desde la Ciencia Política, los Estudios Europeos y las Relaciones Internacionales, tres han sido principalmente los debates en los últimos 15 años respecto a las regiones como actores de la Unión Europea (UE) y la sociedad internacional:

- Las pautas de reacción y movilización de las regiones en Europa frente a las dinámicas producidas por la integración europea, tratando de elucidar los factores que explican las diferencias en los grados de movilización y los modos de respuesta entre los diversos países o dentro de ellos.
- Los cambios que la aparición de instituciones del tipo del Comité de las Regiones, o iniciativas de cooperación transfronteriza entre regiones, producirían con el supuesto o posible surgimiento de un nivel regional de codecisión que se extendería por toda la UE, al que algunos han aplicado el término “Tercer Nivel”.

- El impacto en los sistemas político-administrativos de los Estados miembros así como el modo y medida en qué la integración europea refuerza o debilita a los gobiernos nacionales frente a los entes territoriales subestatales o viceversa, cuestionando los equilibrios constitucionales internos de poder.

El concepto de *multilevel governance* y el de *europeización* han servido de clave para referirse y analizar el conjunto de reacciones adaptativas que la pertenencia a la UE produce sobre los sistemas políticos de los estados miembros.

En esta ponencia, sin pretensiones de exhaustividad y renunciando al repaso de los diferentes autores o teorías, se pretende brevemente abordar el impacto de la integración europea para las regiones, sus intereses y estrategias frente a estos retos que supone la integración y finalmente referirse a las crecientes estrategias y modos de actuación internacional y de cooperación transfronteriza que van más allá del seno de la UE.

2. La UE y las regiones: imperativos, oportunidades y restricciones

La pertenencia a la Unión Europea supone para cualquier actor gubernamental o no gubernamental la existencia de instituciones, instrumentos y dinámicas informales que produce en los sistemas nacionales tres tipos de efectos que, de forma simplificada, pueden denominarse a) *imperativos funcionales*, b) *oportunidades* y c) *restricciones*. Estos afectan directa o indirectamente a todos los actores territoriales en el ámbito político, económico y administrativo.

1) los *imperativos funcionales*, a los que se ven sujetos los actores gubernamentales a diferentes niveles. Los siguientes son algunos ejemplos:

- 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.
- 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.

- 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.
 - 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.
 - 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.
- 2) Las *oportunidades* que la pertenencia ofrece a los diferentes actores son:
- Posibilidad de participación en la formulación y aplicación del derecho y los programas comunitarios aumentando la propia influencia y poder de veto a varios niveles de acceso, interno y/o externo (Comitología, Representación Permanente, Consejo, Comité de Re-

giones)¹. 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 éstos con actores comunitarios.

- 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.
- 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.
- Reforzamiento 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.
- Posibilidad de construir *capacidad administrativa* con los programas europeos, que más tarde puede transmitirse o aprovecharse por el sistema administrativo en otros sectores.
- 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.

- 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.

3) 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, Tribunal de Justicia de la Unión Europea —TJUE—).

1 El artículo 146 ahora 203 del Tratado de la Unión Europea fue modificado para que representantes regionales pudieran representar a su país en las reuniones del Consejo.

- 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 el 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.

3. Los intereses y estrategias de los actores regionales en la UE

Frente a estos imperativos, oportunidades y restricciones, las regiones tienen normalmente una serie de preferencias e intereses que explican su comportamiento. Por supuesto, las regiones no actúan todas 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 intereses. Podemos encontrar diferentes categorías de regiones por su tipo de reacción a los retos europeos y, según sus recursos. regiones que carecen de los recursos para actuar frente a los imperativos europeos y muestran cierta desconfianza, las regiones *pasivas*, que son la mayoría y que responden con ajustes incrementales a la UE, las *reactivas*, que muestran algún interés pero sin tomar iniciativas y constituyen en cantidad el segundo mayor grupo, y las *proactivas*, que tienen estrategias y recursos propios, y sirven de líderes a las otras regiones, si bien son el grupo más reducido y aquel al que la mayoría de los estudios se refiere. En España podríamos encontrar ejemplos de estas categorías entre las 17 CCAA.

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 estos². Maximizar, por tanto, su influencia en las políticas que les afectan, participando con voz y voto en su formulación en las arenas nacionales o europea.
- Asegurarse, mediante el establecimiento de canales propios de acceso a la información, no dependientes

2 En la mayoría de los casos, las regiones tratan, más que de ganar nueva influencia, de no perder la que tienen.

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 el 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 los electorados regionales, ganando a la vez legitimidad, consiguiendo la reelección y eludiendo la culpa por políticas impopulares.

Para la consecución de estos intereses, podemos observar que las regiones adoptan una serie de estrategias al nivel doméstico o supranacional que pueden distinguirse por su contenido, objetivos e instrumentos y que podemos llamar:

A) Estrategias de participación, influencia e inclusión

Consisten normalmente, como puede observarse en los casos de Alemania, Austria o Bélgica en el intento de los actores subestatales de potenciar nuevas vías de

acceso o bien agotar las existentes, acompañado por una exigencia de información en todas las cuestiones comunitarias con el debido tiempo para poder hacer oír su voz. Estas estrategias, a veces llamadas simplemente de movilización regional, responden a los objetivos de maximización de influencia, información, financiación y legitimidad.

En algunos países los entes subestatales han demandado, y en algún caso conseguido, poder de veto en decisiones europeas de otros actores, normalmente sus gobiernos centrales. Las estrategias de participación responden generalmente a un mecanismo de compensación por la pérdida de algo que se tenía internamente (Alemania), pero también una oportunidad de adquirir recursos políticos de los que no se dispone internamente (España). El modo normal en que esta participación se realiza, es mediante la presencia y corresponsabilidad, formales o informales, en decisiones tomadas en las capitales del estado miembro o en Bruselas. Los gobiernos centrales pueden ser más o menos propensos a la apertura del sistema y a la inclusión de otros actores, pero si las regiones pueden negociar su posición, a menudo lideradas por las regiones más fuertes, y debido a diferentes razones políticas, tenderán a abrir el sistema aunque sea de forma controlada.

B) Estrategias de control, defensa y prevención

Estas estrategias representan, por sus consecuencias, lo contrario que las anteriores. Son típicas, y suelen responder a los esfuerzos de los gobiernos centrales por defender su posición de monopolio de ciertas decisiones y a la necesidad de coordinación de una posición

nacional, mediante la agregación de intereses dispares. Persiguen el mantenimiento del statu quo frente a los intentos regionales de cambiar las reglas del juego. Se justifican normalmente en la necesidad de controlar la aplicación del derecho comunitario de forma eficaz y uniforme, y coordinación de la defensa por infracciones, y la necesidad de control y coordinación de la asignación de los fondos europeos, la elegibilidad de las regiones y la gestión de los programas. También responden a veces al intento de controlar los excesos, no sólo verbales, de algunas regiones demasiado activas que pretenden establecer relaciones directas con las instituciones comunitarias no previstas en el ordenamiento (Bélgica, España). Para los gobiernos regionales, estas estrategias son aquellas que se manifiestan en forma de prevención de la pérdida de influencia y la anticipación de posibles medidas europeas o estatales que les afectan.

C) Estrategias de autoafirmación, confrontación y competencia

Estas consisten en el establecimiento de políticas regionales propias con respecto a Europa, enfrentadas o independientes de las de otros actores como los gobiernos centrales. Responden a los objetivos regionales de mantener su poder relativo o aumentar su influencia y mejorar la competitividad frente a otras regiones, pero también a objetivos simbólicos de potenciación de una conciencia regional o nacional en determinadas regiones con una identidad cultural marcada o debido a la presencia de partidos nacionalistas. Son propias de regiones fuertes con una fuerte conciencia y una esfera pública regional. Pueden llevar al enfrentamiento con el gobierno central o con otras regiones, impidiendo la

colaboración o cooperación horizontal. Se suelen manifestar en la exigencia de relaciones bilaterales entre esas regiones y el gobierno central en temas comunitarios, o el establecimiento de relaciones directas con las instituciones comunitarias tratando así de “puentear” al gobierno central. Respecto a las relaciones con otras regiones, pueden llevar a la competencia pero también al beneficio común si las estrategias de ciertas regiones lideran a las demás y extraen concesiones del gobierno central. Este tipo de estrategias adaptativas está promovido por las oportunidades e incentivos que ofrece la pertenencia y a veces puede ser, quizá involuntariamente, favorecido por la Comisión. A veces estas estrategias se manifiestan simplemente en el nivel del discurso político electoral o la retórica mediática, o en extravagancias institucionales simbólicas sin consecuencias prácticas en las actuaciones político-administrativas cotidianas, y que pueden encubrir actuaciones cooperativas o participativas regulares.

D) Estrategias de cooperación y alianzas

Consisten en la colaboración, búsqueda de consenso y utilización común de recursos por medio de los mecanismos verticales u horizontales existentes para alcanzar acuerdos políticos o administrativos. Responden a los objetivos de todos los actores de mantener su influencia relativa, o la consecución de intereses comunes, como la maximización de la financiación procedente del presupuesto comunitario, que lleven al incremento de la legitimidad de los actores gubernamentales en sus correspondientes jurisdicciones, a la vez que aplican el derecho comunitario eficazmente, intercambiando información o recursos. En algunos países, esta cooperación se produce en sede legislativa y en otros

en sede administrativa o ejecutiva. Suele consistir en el establecimiento de mecanismos no jurisdiccionales de resolución de conflictos, y de acuerdos político-administrativos, más o menos formales, con otros niveles territoriales o con el mismo, como es el caso de la colaboración y los acuerdos entre regiones dentro de un mismo país, la participación en asociaciones de regiones en el ámbito europeo o el establecimiento de acuerdos de cooperación transfronterizos en función de intereses geográficos, culturales, económicos u otros compartidos. En cuanto a las posibles alianzas verticales, diferentes posibilidades pueden darse entre los tres niveles según el sector de actividad pública implicado. Algunos pueden aliar a los gobiernos centrales y regionales contra la injerencia de la Comisión, otros pueden aliar a las regiones y la Comisión frente a los gobiernos centrales y otros pueden aliar a estos y la Comisión frente a las regiones.

E) Estrategias de innovación institucional

Responden a los objetivos de todos los actores de reaccionar y adaptarse organizativamente frente a los imperativos funcionales producidos por la pertenencia. Son las que más visibles consecuencias tienen, y requieren cierta voluntad política para llevarse a cabo, ya que pueden llegar hasta los cambios constitucionales. También pueden limitarse, más frecuentemente, a reformas institucionales o meramente organizativas. En algunos casos, ciertas administraciones regionales se ven obligadas a aumentar o construir capacidad administrativa que no tenían para poder implementar políticas europeas que les corresponden por su distribución interna de competencias. Normalmente consisten, por tanto, en la creación, por parte de los gobiernos de los

distintos niveles, de órganos administrativos de coordinación vertical u horizontal, de órganos de información o asesoramiento, de órganos de representación o imagen, o de especialización. Pueden afectar a una reconfiguración del personal y los servicios de una unidad administrativa concreta, en la forma de reasignación de tareas o cambio en los organigramas y tendrán notables consecuencias presupuestarias, por ejemplo, cuando afecten a un incremento de las plantillas. En otros casos se produce un fenómeno de emulación institucional de unas regiones respecto a otras más innovadoras o de otros países. El objetivo que persiguen es maximizar la influencia y la capacidad administrativa de los ejecutivos a la vez que la eficacia en la aplicación del derecho comunitario.

4. La actividad internacional de las regiones europeas y la cooperación transfronteriza: ámbitos de actuación y características

La actividad internacional de las regiones no se limita a su participación en los procesos comunitarios de adopción de decisiones. El contexto internacional cambiante de supranacionalización, globalización, inmigración, etc. los gobiernos regionales y locales han aumentado su papel en las relaciones exteriores tratando de aprovechar las oportunidades abiertas para ellos en el nuevo contexto global. En la mayoría de países europeos con regiones con poderes constitucionales pero también en algunos unitarios, las regiones desarrollan una actividad internacional que ha sido vista a veces con desconfian-

za y ha descrito como una paulatina “perforación” de las soberanías estatales en la conducción tradicional de las relaciones internacionales. Esta actividad internacional de las regiones responde a motivaciones tanto políticas como económicas y culturales o identitarias.

Se ha señalado el carácter multifacético de estas actividades y su variabilidad, por lo que se han propuesto diversas distinciones para su estudio. Así por ejemplo se ha distinguido entre aquellas actividades que los entes subestatales realizan de forma directa o las que se realizan a través de otros órganos del Estado al que pertenecen. Se ha distinguido también entre su vertiente básicamente económica o básicamente identitaria y de proyección política, observada esta última sobre todo en aquellas regiones con gobiernos o movimientos nacionalistas. Se ha distinguido entre aquellas actividades que afectan a interlocutores del mismo nivel o a Estados, a entidades públicas internacionales o a entidades privadas.

Por otra parte, los estudios existentes sobre la acción estatal subestatal han señalado varios factores de naturaleza diversa que en conjunto explican el surgimiento de esta actividad y la variación entre países. Se han señalado, por un lado, los factores funcionales, relativos al propio ejercicio de las competencias constitucionalmente atribuidas en su vertiente exterior. También se ha expuesto la influencia de factores externos globales, que tiene que ver con la internacionalización de la economía y el aumento de los flujos entre fronteras de todo tipo. También se han señalado factores políticos como la búsqueda de legitimación de los gobiernos regionales y su necesidad de autoafirmación identitaria interna y externa, en el caso de tratarse de regiones con identidad política diferenciada o movimientos nacio-

nalistas, el llamado “*me-tooism*” (la emulación de otras unidades subestatales extranjeras o en el propio país), o los factores organizativos, estando para algunos el origen de estas actividades en las deficiencias del servicio exterior estatal para promover adecuadamente los intereses diferenciados de las regiones o en el grado de inclusión de esas unidades en el proceso de elaboración de la política exterior. En muchos países, por último, se han observado sobre todo motivaciones económicas en la mayoría de estas actividades, de promoción del comercio propio y atracción de inversión extranjera en los mercados competitivos.

La mayoría de estas actividades han caído en el terreno tradicional de la llamada “*low politics*” y han sido menos visibles pero también se han producido actividades que tiene con la “*high politics*” tradicionalmente monopolio de los Estados. También se ha distinguido entre aquellas actividades subestatales que se han centrado en problemas o cooperaciones transfronterizas de aquellas que han tratado de abarcar a áreas geográficas más amplias o lejanas de la región. Por último, se han estudiado, por una parte, las diferentes estrategias de los gobiernos regionales caracterizadas por mayor o menor pragmatismo y lealtad al Estado que han buscado sus intereses internacionales mediante la participación a través de las estructuras estatales o por un mayor o menor deseo de autoafirmación y deseo de buscar estrategias y estructuras propias contrarias o paralelas a la política exterior estatal.

Así, podría diferenciarse entre tres ámbitos relevantes de la acción exterior de las regiones:

1) **Ámbito de acción común y participación regional en la acción internacional (tratados sectoriales, política exterior sectorial, representación en órganos y delegaciones estatales)**

Es el ámbito de la participación regional en la elaboración y ejecución de los tratados internacionales que afectan a sus competencias legislativas o ejecutivas, la cooperación transfronteriza y la participación en organismos internacionales en la delegación del Estado o como observadores, la participación en conferencias internacionales en las delegaciones estatales, o la participación en la celebración y ejecución de tratados internacionales en los casos en que sea posible constitucionalmente.

También incluye la participación en los organismos de promoción sectorial económica o comercial del Estado, la participación en misiones o viajes comerciales o promocionales o en ferias de promoción organizadas por el Estado o en programas de cooperación o ayuda humanitaria. En este ámbito suele existir un interés compartido que debe traducirse en una posición estatal ante los órganos internacionales o ante otros países. Los principios suelen regir este ámbito en la mayoría de los países son los de integración, unidad de acción, lealtad institucional y respeto a las competencias internas, así como el de participación y colaboración. En este ámbito los posibles cambios necesitan de la guía y coordinación del gobierno central que es el que constitucionalmente suele tener la potestad para cambiar las estructuras de participación y el servicio exterior.

2) **Ámbito de complementariedad o actuación paralela (paradiplomacia regional, cooperación interregional)**

Este ámbito se refiere a todas aquellas actividades que en función de sus competencias sectoriales, o sus intereses de promoción política internacional o imagen, desarrollan los gobiernos regionales en campos paralelos a los de la acción exterior estatal. Se manifiesta en su participación en asociaciones regionales, en acuerdos bilaterales o multilaterales con otros actores internacionales (entidades subestatales, estados, multinacionales, organismos internacionales), en hermanamientos, actividades de promoción cultural o lingüística, la promoción económica o comercial y la atracción de inversiones, la proyección cultural, cooperación científica o tecnológica, campañas de promoción en medios de comunicación extranjeros, las actividades de fomento de las comunidades de emigrantes de la región en otros países, la ayuda al desarrollo a países subdesarrollados, recepción de misiones extranjeras y recepción de autoridades extranjeras, o los viajes oficiales de presidentes o ministros regionales, y al establecimiento de oficinas regionales permanentes.

El tipo y el número de actividades dependen de las competencias exteriores de que gocen las entidades subestatales en los diferentes países. En este ámbito, los posibles problemas encontrados son la duplicación, la tolerancia o la ignorancia mutua, así como una cierta rivalidad entre regiones de un mismo país o entre el gobierno central y regiones que sienten que sus intereses no están bien defendidos por el gobierno central. Los intereses pueden ser, por tanto, o bien compartidos o complementarios, pero normalmente con diferentes intensidades o prioridades y medios para conseguirlas.

También aquí deberían regir los principios de coordinación, lealtad federal, intercambio de información. Tanto más cuanto más afecten las acciones exteriores regionales a las líneas de la política exterior del Estado. Aquí la colaboración y los cambios no pueden imponerse por el Estado, sino que deben ser consensuales y dialogados mediante foros de encuentro y consulta. También es útil en este caso promover la coordinación horizontal para evitar la rivalidad o competencia negativa.

3) **Ámbito de posible contradicción y conflicto potencial (protodiplomacia y autoafirmación identitaria)**

Este ámbito de la acción exterior regional, a veces denominado protodiplomacia, suele responder a intereses propios, no compartidos ni compatibles con la pertenencia al Estado y proviene de la necesidad de autoafirmación o legitimación de un proyecto alternativo secesionista o rupturista del orden estatal establecido y, por tanto, del desacuerdo o cuestionamiento de la actual distribución de competencias sectoriales, con intereses percibidos como divergentes o de suma cero y por la duplicación de estructuras y el intento de estar representados en las organismos internacionales y ejercer una diplomacia dirigida a la preparación de un futuro reconocimiento como Estado en el concierto mundial.

De existir este ámbito en un Estado compuesto son frecuentes las tensiones y los problemas de protocolo y de contradicción con las líneas de política exterior estatal, al no utilizar los agentes regionales los símbolos comunes y hacer declaraciones públicas, parlamentarias o gubernamentales y viajes al exterior oficiales sin información o coordinación ninguna con la línea estatal

o las misiones diplomáticas estatales en esos países. En este ámbito es difícil implantar mejoras ya que el conflicto en política exterior responde a un conflicto interno y la protodiplomacia es sólo una manifestación más hacia el exterior del secesionismo.

Los diferentes ámbitos tienen también implicaciones diversas en varios otros aspectos que deben tenerse en cuenta como el grado en que involucran a otros actores y a interlocutores extranjeros de diferentes niveles y requieren o no su reconocimiento y acción, los costes organizativos y en personal que requieren, el grado de afectación de las líneas de la política exterior estatal que pueden suponer, el grado en que afecta sólo a competencias propias o también de otros, el tipo de instrumentos usados en la relación, con más o menos formalización jurídica, el mayor o menor potencial de conflicto vertical y horizontal que produce y la mayor o menor necesidad de coordinación que provoca.

Entre las desventajas o los conflictos potenciales que puede plantear para algunos observadores una acción exterior demasiado concentrada en el ámbito de actividad paralela, con un ámbito de acción común escaso, se encuentran problemas para la eficacia de la política exterior y para los intereses exteriores comunes estatales por la posible duplicación, contradicción, despilfarró, sobrecarga a otros países o deterioro de la imagen externa del país. También existen problemas potenciales para el funcionamiento del modelo territorial o las relaciones intergubernamentales, pudiendo producirse terrenos adicionales de conflicto, tensión intergubernamental y crispación política, pérdida de legitimidad de ambos niveles u oportunidad a las pretensiones secesionistas de algunas regiones.

Para otros observadores, la actividad internacional regional no tiene por qué plantear tales problemas, sino que es más bien una oportunidad de mejorar la política exterior en general complementándola y especializándola para adaptarla mejor a múltiples niveles en beneficio de los ciudadanos y empresas del país. Esta visión da por hecho que el grado de conflicto e ineficacia en la política exterior vendrá determinado por el grado de conflicto e ineficacia general en las relaciones intergubernamentales internas y en otros sectores, que simplemente se extiende al área de acción exterior.

Para terminar esta ponencia cabe señalar algunas características de la acción exterior regional que se han observado en Europa y también en otras partes del mundo pueden resumirse en varios puntos:

- Falta en general de regulación y proliferación fáctica.
- Creciente relativización de la reserva estatal, tolerancia creciente por los Tribunales Constitucionales y creciente legalización o formalización de la práctica política. Extensión a varios campos y proliferación de actividades con predominio de aquéllas dentro de Europa y de carácter transfronterizo. El nivel central en los diferentes países ha aceptado o tolerado esta actividad con creciente normalidad, aunque varía por sectores y regiones.
- Reconocimiento creciente de la capacidad de las regiones de participar en la “dimensión interior” de la acción exterior del Estado a fin de que quede garantizado el reparto de competencias interno.
- Desarrollo de una organización administrativa cada vez más institucionalizada que muestra, sin embargo,

grados variables de personalismo de sus dirigentes. Falta de adaptación de la Administración central o el servicio exterior a esta creciente actividad.

- Proliferación de viajes y contactos de presidentes y ministros regionales y extensión de oficinas y delegaciones de carácter económico, pero también político.
- Diferencias entre regiones en contenidos programáticos de las políticas de acción exterior: contagio de las otras relaciones en otros campos internos. Actividad más autoafirmativa al principio y más pragmática luego, sin grandes conflictos.
- Normalización de la cooperación transfronteriza e interregional y extensión de las actividades de promoción internacional del comercio y atracción de inversiones, la proyección lingüística, cultural y del deporte, la atención a los emigrantes y las comunidades culturales en el extranjero, e intensificación de las actividades de cooperación y ayuda al desarrollo y la solidaridad.
- En la actividad de tratados, las regiones pueden desarrollar y ejecutar las normas internacionales contenidas tanto en tratados de los que sus estados sean parte, como en resoluciones de organizaciones internacionales de las que son miembros, siempre y cuando los tratados o el ámbito de competencias de la organización incidan en el ámbito material de competencias regionales.
- Inadecuación actual del servicio exterior para adaptarse a las necesidades de las regiones en su actividad exterior y a la inexistencia de órganos efectivos

de coordinación y participación autonómica en la política exterior del Estado.

Algunos de los posibles problemas de los que se ha acusado en varios países a la paradiplomacia regional en varios de sus instrumentos y sectores de actividad son la descoordinación y falta de planificación, la contradicción con la política exterior de los Estados miembros, la ineficacia para defender los intereses nacionales al fragmentar los recursos, el posible deterioro de la imagen exterior, el coste económico excesivo, la inseguridad jurídica y la dudosa constitucionalidad. En definitiva, podría decirse que la acción exterior no es lo suficientemente grande para poder ir por sí sola ni afectar demasiado la política exterior española, ni lo suficientemente pequeña para ignorarla y no intentar conocerla y coordinarla.

III.

LA AGENDA SOCIAL: ESTADO DEL BIENESTAR, INMIGRACIÓN Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO A ESCALA REGIONAL



5. Regions and welfare expansion in the EU

Luis Moreno

Transnationalization and subsidiarization

Welfare states in the post II World War (WWII) period have often deployed a centralized mode of policy-making, which has tended to make equality and homogenization synonymous notions. According to this view, citizens' social entitlements ought to be provided in a unitary –and generally centralized– administration of public services. In recent times, the centrality of the nation-state as the champion for the development of the modern systems of social protection has given way to a situation where both the supra-state and the sub-state welfare inputs are increasingly important in welfare development.

Transnationalization has brought about the gradual decline of the role of the nation state as “sovereign” actor in social policy-making. In parallel, sub-state political communities have reinforced their claims for autonomy in welfare provision. Both processes of transnationalization and territorial subsidiarization have questioned the centralized “command-and-control” action of nation-states by putting forward the idea of territorially differentiated packages of public and social policies. On the one hand, continental integration –such as Europeanization– implies that policies are to be shaped by considerations

beyond the national interests of the single states. On the other, decentralization of power has become widespread around the world. Arguably, an era of national centralization has been followed by a period of decentralization in the advanced democracies of welfare capitalism (Marks *et al*, 2008).¹ In this article, references to the situation in the European Union illustrate such processes under way.

The consolidation of Marshall's third cycle of social citizenship² was meant to be achieved in the fourth phase of the *system-building* of Europe.³ This is in the process

1 This comparative study of 42 democratic or semi-democratic countries has found that, in the period 1950-2006, institutional reforms have taken place in the direction of greater regional authority by a ratio of 8 to 1.

2 This was viewed as the subsequent historical stage once political and civil citizenship had been realized (Marshall, 1950; 1965). Marshall's argument for social citizenship can be regarded as a dynamic account –rather than as an evolutionary theory– of the struggle between the extension of political equality and social rights, on the one hand, and the capitalist market and social class, on the other hand (Breiner, 2006).

3 Stein Rokkan (1921-79) drew attention on the interrelations between internal structuring and external boundary-building for understanding the connections between state formation (military an administrative), nation-building (cultural), and the de-

of institutional structuring and territorial adjustment within multi-layered EU (Bartolini, 2005). In fact, the unfolding of structures of governance at a supranational European level is taking place through multilevel interactions. These interactions have mainly affected actors, regulatory powers and policy networks whose operations were traditionally been confined to national state arenas. More than half of the legislation affecting Europeans' lives is already EU's. As a political framework, the European Union is a compound of policy processes, which go beyond the formal sovereignty of the member states (Piattoni, 2007).

However, the "state formation" of the United States of Europe cannot be envisaged as the necessary end-result of Europeanization. The neo-functionalist school of thought has generally adopted the view that universal progress requires integration, which is made equal to cultural assimilation and to over-reaching identity formation, along the lines of the American "melting-pot", or the multicultural "salad bowl". Alternatively, the establishment of common European rules may be accommodated by taking into account both long-standing history and cultural diversity within the mosaic of peoples in the Old Continent. Multilevel citizenship is a key notion to be fully internalized by Europeans (Berg, 2007).

Claims for the territorial subsidiarization of public policies have been put forward not only by stateless nations within plural and compound states, but also by regions and municipalities. Meso-governments and local authorities often feel that they do not need *par force* the ratio-

nalising intervention of central bureaucracies and elites in the exercise of their autonomy. Additionally, sub-state autonomous political communities enjoy economic and political security offered by the supra-national, such as the European Union, in a post-sovereignty era of progressive transnationalization (Keating, 2001; Moreno and McEwen, 2005).

Subsidiarization provides for decisions to be taken supra-nationally only if local, regional or national levels cannot perform better. In other words, the preferred locus for decision-making is as decentralized and closer to the citizen as possible.⁴ Political elites of the member states, reluctant to further the process of transnationalization, have stubbornly interpreted the subsidiarity principle as a safeguard for the preservation of their power to intervene centrally within their state arenas. They have insisted in placing the bottom-line of subsidiarity at the level of the member-state, no further below. Arguably, and after the process for the making of the European Constitution and its subsequent revision in the 2009 Treaty of Lisbon, has reinforced both principles of subsidiarity and proportionality. In this respect, the main innovation has been the establishment of an institutional early-warning mechanism (Tuñón and Dandoy, 2009).⁵

velopment of mass democracies (political) (Flora et al, 1999). Welfare development is the latter stage in Rokkan's attempt to put forward a typological-topological map of Europe.

4 The principle of subsidiarity enshrined in the Treaty of European Union of 1992 (Maastricht Treaty) contains two diverse definitions on subsidiarity. The first one is of a substantial nature and is included in the Preamble and Art. 1 and expresses a broad political and conceptual understanding concerning both criteria of proximity and proportionality. The second definition put forward in Art.5 (originally 3b) is of a procedural character and its legal implementation has been rather problematic (van Hecke, 2003).

5 Both national and regional parliaments with legislative powers can exercise a previous control to EU's legislative initiatives which may conflict with the subsidiarity principle. Eventually, a

Debates in the EU on the so-called “subsidiarity watchdog” are illustrative of the difficulties in conciliating national and regional interests. Both layers of governments (national and regional) have been engaged in a dispute as whether an additional referral procedure before the entry into force of a European legislative measure –which would conflict with the powers vested on each tier of government– was to be introduced. This referral procedure would establish that the application of a piece of European legislation would be suspended, and eventually put before the European Court for decision on *ultra vires* principles, if a qualified minority of member states or a significant minority of the “partner regions” (regions with concerned legislative powers) were to contest it. Such measures of constitutional design would be of the outmost importance in the re-structuring of welfare arrangements (Tuñón, 2009).

This article elaborates on the idea of multilevel citizenship as a compound of collective attachments which favours supra-national legitimacy and sub-state democratic accountability in the implementation of social policies. The focus of analysis is on the latter process. Likewise, attention is paid on the aspirations of regions and sub-state layers of governance to advance social citizenship. In the following section a brief conceptual review is carried out on the various citizens’ attachments in multilevel and transnational institutional settings. Subsequently, the “new social risks” are analysed considering sub-state possibilities of welfare development regarding, for instance, policies of activation, welfare assistance, care services and safety nets of social protection. To

meet such ends, financial autonomy is identified in the following section as a key resource for policy innovation together with the concomitant issues of redistribution and solidarity. The concluding section of the paper puts forward the idea that the advancement of social citizenship in Europe may be best achieved if the virtuous circle of emulation is encouraged among and within member states (policy learning and transfer, “soft” regulation, “benchmarking” and “best practices”).

Citizens’ identities, compound civility and social policy

More often than not, the concepts of *state* and *nation* have been made synonymous by modernity. At the end of the twentieth century, however, they were congruent only in dozen of nation states (Hobsbawm, 1996). Multinational states are generally composed of various political communities. The latter are to be understood as groups constituted by all the individuals ruled and represented by the structures of a political system, whether national or regional (Easton, 1965). In a situation of multilevel governance, political communities can exist from the local to the supra-national level, disregarding the formal requirements of sovereignty (Hooghe and Marks, 2001; Loughlin, 2007).

Fostering identification by the nation-state among their subjects has continued to be regarded as the *conditio sine qua non* for the establishment of citizenship status. At the beginning of the twenty-first century, exclusive national state identities are, nonetheless, openly questioned and have become problematic. While being corro-

certain ‘blocking’ majority –composed also by the inputs from the regional parliaments– could limit or prevent the implementation of such EU’s legislative initiatives.

ded by the forces of globalization they are also subject to fragmentation, competition and overlapping elements of a multiple and diverse nature, particularly in polities of a multiple and plural composition. In some instances, as is the case of the EU, citizenship of the Union is meant to complement and to not replace national citizenship. As a result, there is a noticeable strengthening of sub- and supra-state identities. Already in the 1990s, little more than a third of the surveyed population (*World Survey Values*) considered the nation-state identity as most important, while one in two respondents thought it was the local or regional (Norris, 2000).

Decentralization, federalization and subsidiarization seek to accommodate a response to the *stimuli* of the diversity or plurality of the polities involved. These may comprise regional political communities with differences of identity, history, language or traditions, which are often reflected in different party systems, channels of elites' representation or interests' articulation. Dual and multiple identities reflect those processes by which citizens express shared loyalties and political aspirations through the various level of adscription. The emphasis on territorial identities and polities showing a significant degree of internal diversity ought not to be placed merely on distinctiveness, but also on those relationships of democracy, interaction and cooperation (Linz 1997; Gagnon and Tully 2001).

In the case of the European Union, citizenship can be seen as being the product of *nested identities* formed at the various contextual levels of citizens' political attachments (supra-state, state, sub-state) (Faist, 2001; Díez Medrano y Gutiérrez 2003; Bruter, 2005). Those multiple identities expressed by Europeans are inserted in a variable continuum of territorial belongings and affinities

grounded in values of human rights and solidarity. Both civil and political rights are being increasingly accomplished at the regional level of EU's member states. As it could not be otherwise, the exercise of civil and political rights has "spilt over" into social citizenship at the regional level (Jeffery, 2009)

Accordingly, Europeans' civic culture can be conceptualized as one of *compound civility*,⁶ in which policy provision is in tune with welfare institutional arrangements of a diverse functional and territorial nature. Compound civility may incorporate not only multiple memberships to European nations (state or stateless) and regions, but it also integrates a common baseline – mixed and cross-bred in many instances– which conforms the axiology of the European Social Model (ESM). The ESM appears as a common value-system, which makes solidarity possible and legitimizes the re-distribution of resources and vital opportunities characteristic of European welfare systems.⁷

6 *Civility* may be co-related not only with *citizenship* but also with the idea of *patriotism*. In a loose meaning, patriotism appeals to a collective attachment to the institutions and values of a polity in a manner similar to that of affinity among family members. The additament *constitutional* is usually added but is often confused with the ideology of (state or majority) nationalism. The patriot can be loyal to his/her own country's language, history and culture. However, such a country may be integrated into a larger political community (e.g. Scotland and the United Kingdom).

7 And which contrasts with other models (USA's) on the application of values for motivational goals such as fiscal progressivity. Unlike in the Old Continent, nearly a majority of surveyed people in the US declares that rich and poor should pay the same percentage of taxes on income (flat-rate) (Lewis-Beck et al., 2008).

During the twentieth century the welfare state – a European “invention”– embodied institutionally the values of equality and compassion in the Old Continent. However, the question on whether social justice and solidarity are possible beyond the nation state remains open. It is argued that local identities and cultures may act as restraints to the solidarity of the national welfare states. To these allegations others views –also formulated from the democratic theory– counterargument that collective identity continues to be a pre-condition for legitimising our advanced industrial societies (Dahl, 1989; Held, 1991; Archibugi *et al.*, 1998).

The development of a European supra-national welfare state and social policy is unlikely in the near future. National, regional and local contexts will continue to play a crucial role in peoples’ expectations, perceptions and attitudes. Furthermore, capitalist forces are increasingly aware of the possibilities of rescaling territorially their activities in order to maximize investments. These processes of rescaling and “unbundling of territoriality” can have a direct impact on the levels of citizens’ living standards in their localities and regions of residence (Somer-ville, 2004; Ferrera, 2008).

For social research it is not easy to assess when the level of citizens’ precariousness is “unacceptable” in a region or local political community unable to self-management and self-regulation. In such situations the inputs of national and European actors and institutions may be crucial for the maintenance of minimum standards of living conditions, although such interventions tend to perpetuate top-down clientelism, “race to the bottom” practices and can bring about political anomie.

Social policy-making is highly shaped by local cultures and life styles, and is less likely to be dealt with in a homogenous and centralized manner from a supra-national entity (Ferrera, 2005). In recent decades, regions have come not only to re-assert their political identities but have also put forward their aspirations for welfare development. They can be very effective in advancing social citizenship, particularly in those areas of labour activation, social assistance, care services and policy closure of safety nets (Fargion, 2000; Kazepov, 2008). Such a course of action runs hand in hand with a growing implication of the Third Sector and Non Governmental Organisations (NGOs), the for-profit welfare provision of policies and services to the general public, and corporate welfare. All these developments, together with the “residual” regulatory role carried out by governments, have coalesced into a *welfare mix* which postulates itself as an aggregate of preferences which can conciliate ideological differences and optimize sustainable economic development and social cohesion. The emergence of “new social risks” (NSR) is to put to test the collaborative capacity of all these actors in advancing social citizenship.

New social risks and regional welfare

During most of the twentieth century the institutionalization of welfare aimed at advancing social rights within the context of the evolution of citizenship in industrial democracies. At the turn of the millennium, social citizenship has remained as a legitimate goal in “post-industrial” democracies, despite that both welfare produ-

cers and consumers have had to adapt their roles and functions to the changing scenarios brought about by the new global order.

Structural modifications are taken place in advanced democracies following the emergence of “new social risks —NSR—”. NSR are associated with the transition to a post-industrial (post-Fordist) society, and include four main elements: (1) higher participation of women in the formal labour market; (2) an increase in the numbers of frail and dependent elderly people; (3) the rise of social exclusion for workers with poor education; and (4) the expansion of “irresponsible” private services and the deregulation of their public counterparts (Esping-Andersen *et al.*, 2002; Taylor-Gooby, 2004).

As a consequence of NSR, vulnerable groups are likely to experience new needs in four broad areas: (i) balancing paid work and family responsibilities (especially child-care), (ii) being called on for care for a frail elderly relative, or becoming frail and lacking family support; (iii) lacking the skills necessary to gain access to an adequately paid and secure job, or having skills and training that become obsolete and being unable to upgrade them through life-long learning; and (iv) using private provision that supplies an insecure or inadequate pension or unsatisfactory services (Bonoli, 2005).

Growth beyond limits and the crowding out effects of public welfare covering “old social risks” (e.g. illiteracy, old-age, sickness or unemployment) have encouraged regions to explore new policies for dealing with NSR. Some state-centric advocates of “orthodox” neo-classical recipes had insisted in the last decades on the irreversibility of *welfare retrenchment*. For them, an explosion of welfare demands had provoked an imple-

sion of decisions by central governments, which had to face increasing political constraints. From a Marxian perspective, both processes of legitimisation of the capitalist system and the erosion of the mechanisms of capitalist accumulation were at a point of saturation.⁸ In recent times, it is more accurate to refer to the *cost containment* deployed by European central treasuries rather than the actual reduction of welfare benefits and programmes. Indeed, social protection has been preserved in the highly legitimized social insurance or tax-funded welfare states (Kuhnle, 2000; Pierson, 2001; Taylor-Gooby, 2001).

NSR induce new welfare re-arrangements. They also put the questions on how to articulate the welfare mix in contexts of multilevel citizenship and on their combination with old “core” welfare commitments. In this prevailing scenario the role of transnational institutions and the initiatives of the meso-governments and sub-state political communities are gaining relevance. The latter can proceed with a moderate welfare expansion regarding NSR, which could make up for the advancement of social citizenship. For instance, some regions in EU’s member states have been active in policy innovation particularly as concerns welfare assistance and the “closure” of safety nets of social protection (e.g. Basque Country’s Regional Plan against Poverty or Scotland’s Free Care for the Elderly).

Let us remind that in the late 1980s, the Basque regional government introduced a Poverty Plan establishing

8 The “O’Goffe’s tale” makes reference to the theses of O’Connor (1973), Gough (1979) and Offe (1984) that there is an insuperable contradiction for the maintenance of the expansive and solidaristic welfare state.

a minimum income guaranteed for the needy who did not qualify for other basic benefits available within the Spanish safety net of social protection. This regional initiative sparked of a “demonstration effect” in the period 1989-1995, during which all 17 Spain’s *Comunidades Autónomas* implemented programme of minimum income guaranteed. Up until now, emulation and imitation among the *Comunidades Autónomas* have proved to be an effective barrier against open discrimination amongst them, and a very effective *de facto* equalizer of policy output (Arriba and Moreno, 2005).

In post-devolution Scotland, the Scottish Executive implemented in 2002 an *ex novo* policy of free personal and nursing care for the elderly. The total cost of the Grant Aided Expenditure amounted to around 1,000 million Pounds Sterling in 2006. Lord Sutherland, who chaired the Royal Commission on the Long Term Care of the Elderly in 1999, reported in 2008 that the policy had a universal acceptance (NB. The programme was implemented in 2002 by a Labour/Liberal Democrat Scottish Executive and has been actively supported by the subsequent nationalist SNP Government). Some 50,000 older people in Scotland are benefiting from the policy. Unlike the case of the Basque Country, neither England-Wales nor Northern Ireland⁹ has followed the pattern of “imitation”. This has been mainly due to considerations about the financial “sustainability” that such

a policy would have for central UK’s central government (Sutherland, 2008).

Certain caveats have been voiced on the limited capacity –such as limitations of size– that regions have when confronting welfare development on their own. Among these, the “race-to-the-bottom” argument claims that globalization inevitably leads to a reduction of citizens’ rights. Certainly, social and environmental standards, particularly in less developed countries, can be highly shaped by foreign direct investments decisions taken by company boards of the basis of short-term interests, or in the expectations of immediate returns disregarding the medium- and long-term needs of the hosting region. This might induce local, regional and national governments to offer incentives of lower salaries and social welfare. But there are also cases where the opposite happens. Both politicians and decision-makers at state and sub-state levels may become “credit-claimers” depending upon their situational logic and political strategies. Many of the latter have proved to be successful as relatively better-off regions in the European context have managed to maximize their higher degrees of human and relational capitals (Berry *et al.*, 2003).

In several instances, regional loci of decision-making have proved to be effective “layers of accountability” (Goodin, 2003). They have also experienced that the payoff for innovation has exceeded past advantages of having central elites deciding on regional policies and the allocation of public moneys. It so often happens that when the need for innovation –on sorting out a “new problem” or finding a solution– is more pressing, it is also higher the desirability for having “laboratories of democracy” where sub-state government and actors promote policy innovation (Donahue, 1997). Among the

9 Despite that the Northern Irish Government had voted to provide free personal care for the elderly in Northern Ireland from 2008 onwards, the Northern Irish Health Minister had stated that the date in the Bill for the implementation of the programme was not binding and that it would more likely to happen in 2010/11. In England and Wales neither Labour nor Conservatives were in favour of free long-term care for the elderly along the lines of the Scottish scheme.

various preferences for regions to take responsibility on the implementation of social policy-making the following criteria can be briefly enumerated:

Accountability, which favours democratic participation and citizens' involvement in public life by means, for instance, of regional and local policy networks and advocacy coalitions. Such actors, or groups of actors, not only fulfil the criteria of proximity but can also optimize resources from local communities based upon a better "tuning" with their needs. Also important are the integration of the processes of learning in articulating citizens' demands and monitoring policy outcomes.

Legitimacy, which is supported by EU's "umbrella" commitment to financing less-developed regions by means of regional funds. At European level the assumption of solidarity with the poorer regions –and hence with their precarious citizens– is fully legitimized since 1975, with the establishment of structural funds aimed at balancing out the uneven development of the European regions. Cohesion funds are also designed to reduce internal economic and social disparities.

Optimality, which is based mostly on considerations of size and economies of scale and that are regarded suitable for certain social policies (e.g. personal care services). Surveys have consistently found that a majority of citizens prefer to be cared of in their own places of residence and, if possible, by family relatives or fellow residents. Such preferences are often a priority when the full social costs are considered in the delivery of social services by regional and local institutions.

Partnership, which is articulated as a result of the growing interdependence between public and private

resources within the welfare mix. Social partnership is to involve and maximize consultation, negotiation and information exchange on issues of welfare development such as public-private promotion of social rights (e.g. corporate welfare arrangements on working hours for the conciliation of employees' work and family).

Recalibration. Regions with a *cosmopolitan localism* perspective¹⁰ may opt-out of the traditional guidance and political co-option of central state elites. Such perspective is reflected in both societal interests, which are aimed at developing a sense of local community and at participating simultaneously in the international context. There is, thus, a growing adjustment between the particular and the general, or between transnationalization and subsidiarization. The recasting of the boundaries of the national welfare states opens new opportunities to EU's and regions' inputs in the establishment of new welfare policy instruments.

Normative views against decentralization, in general, and welfare subsidiarization, in particular, refer to the possible exacerbation of inequalities and territorial disparities. This has often been the case in those nation-states where regional policies deployed by central governments and elites have structurally "frozen" –if not augmented– previous existing differences. This mode of articulation of regional interests –not accountable democratically to regional institutions– has often impeded

¹⁰ Cosmopolitan localism mainly concerns medium-sized polities, within or without the framework of a state. In the Old Continent it can be detected not only in small nation-states (Denmark, Eire, Luxembourg) and stateless minority nations (Catalonia, Flanders, Scotland), but also in regions (Brussels, Languedoc, Lombardy) and conurbations (Berlin, London, Madrid).

policy innovation and mobilization and has been responsible for the encroachment of inefficient central policy provision.

Social insurance entitlements on “old risks” will remain in the foreseeable future as a state-wide responsibility and will be financed by national “pools” of taxes or contributions. However, the covering of NSR could well be paid off by “new” moneys raised at local and regional level. For such purposes, arrangements allowing for greater fiscal autonomy by sub-state levels are of the foremost importance. Regions enjoying a higher degree of fiscal autonomy may provide with fresh resources for the advancement of social citizenship. In this following section a review on the politics of territorial redistribution, decentralization and solidarity serves the purpose of highlighting the possibilities that sub-state political communities may have in social policy-making.

Autonomy, solidarity and territorial redistribution

The emotional force of nationhood, and the solidarity and mutual belonging it engenders, serve political purposes. The idea that the nation-state represents a people sharing a common identity and a set of civic values has traditionally; (a) enhanced its legitimacy; (b) aimed at fostering citizens’ participation in the democratic process; and (c) underpinned much of the discourse used to justify public policy-making and governmental action. Just as appeals to a sense of statehood have been made to provide moral justification for military action, a shared nation-state identity has also been drawn upon to

justify state intervention in domestic spheres. For example, increases (or decreases) in redistributive taxation, or legislation concerning social or moral issues, may be justified in the name of the national community and the values it is deemed to espouse. The picture seems to become more complex when citizens’ manifest multiple identities and diverse territorial allegiances. But there is no intrinsic contradiction in legitimizing multilevel governance. Thus, different packages of social policy provision may respond to the demands of autonomy and solidarity in plural and transnational institutional settings.

Redistribution of resources among citizens –inter-personal and inter-territorial– has had both nation-state and income economic policies as the preferred context and instruments to achieve social cohesion in contemporary times. Most attempts during the twentieth century were geared to articulate an inclusive welfare state nurtured by social solidarity across class boundaries and having the nation-state as “the” arena for social risk-pooling. Class identities and alliances forged across the nation-state territory were to generate feelings of bonding and inclusive membership. Political actors at the sub-state level have claimed that social solidarity may enjoy a high degree of legitimacy in smaller territories, where a strong sense of common identity and a mutual sense of belonging is shared, and where a transnational framework of non-discriminatory constitutional provisions of an egalitarian nature is guaranteed (e.g. Scotland and the EU).¹¹

11 In the 1990s the percentage of Scots of different social classes feeling more in common with fellow Scots than with English of the same class was markedly on the rise. The 1999 Scottish Parliamentary Election Survey found that a majority of Scots identified with opposite-class Scots among both people who called themselves working class (71% of the total population in Scotland), and among people who called themselves

Because it embodied feelings of solidarity and mutual obligation among members of a national community, a shared nation-identity was to represent an essential prerequisite to the functioning of redistributive welfare systems.¹² In this line of argument, solidarity, redistribution and a unitary welfare state were to constitute a virtuous circle in the provision of social benefits entitlements. Countries with a unitary political culture, or where their constituent units perceived the benefits of such a top down implementation, welcomed and supported the construction of national welfare systems. The nation-state executives should take on redistribution while sub-state administrations should be in charge of administrative functions. Nevertheless, no consistent empirical findings have lent support for a “positive sum” arrangement with the allocation of the function of redistribution to the national level and those concerning the operationalisation of welfare policies to the regional level.

After the period of the so-called *treinte glorieuses*, or Golden Age of welfare capitalism (1945-1975), political developments began to put the aspirations of the internal territories of the state in the forefront of collective social demands. Coupled with (a) the progressive loss of legitimacy of a model of vertical state intervention, (b) the revival of ethnoterritorial identities and (c) the

quest for sub-state territorial autonomy, the emergence on the NSR has provided sub-state political communities with new “windows of opportunity” for political action and policy innovation. These initiatives have fought the centralized attempts to dismantle top-down the welfare state according to the neo-liberal creed of deregulation and “rolling back the frontiers of the state”.

The debate on whether decentralization constrains redistribution is an unfinished one. There is a large cross-national literature which uses multivariate analysis to understand the factors that influence levels of social spending (Hicks and Swank, 1992; Huber and Stephens, 2001). This literature has a long-standing trajectory (Cameron, 1978), and has regularly concluded that federalism and/or decentralization constrains the expansion of the national welfare state. Further arguments point to the contention that rescaling can have more powerful negative effects than any other institutional variable; greater than factors such as the level of corporatism in decision-making, the nature of the electoral system or a presidential system of government (Swank, 2002). However, federal countries with a long-standing record of welfare development, such as Australia or Canada, demonstrate a greater positive correlation between social spending and redistribution (Obinger, *et al.*, 2005),

In addition to the structure of the state, redistribution may also be affected by the state’s ethnic composition. It has been argued that the degree of redistribution is more limited in countries which are ethnically heterogeneous or that have high levels of immigration. Some have suggested that public policies designed to recognize and accommodate internal diversity are detrimental to the robustness of the welfare state, with numerous consequences. They may have: (i) a crowding-out effect,

middles class (Paterson *et al.*, 2001).

- 12 David Miller (1995, 2000) has combated the idea of recognizing minority identities without linking them to an overarching national identification. Likewise, Margaret Canovan (1996) has argued that the sense of communal solidarity inherent in national identity explains why goods and possessions should be regarded as shared and defines the boundaries within which they should be redistributed. Processes of “boundary-bonding” have developed nationally in the solidarity models of welfare capitalism (Ferrera, 2005).

diverting energy, money and time from redistribution to recognition; (ii) a corroding effect, eroding trust and solidarity amongst citizens; or (iii) a misdiagnosis effect, with “culturalist” solutions shifting attention from the “real problem” of class inequalities. But the causal relationship between welfare retrenchment and policies of accommodation and recognition is not empirically sustained (Banting and Kymlicka, 2006)

For regions in plural states, the form of decentralization is an important area of analysis in assessing social policy outcomes. Some findings point to the fact that countries in which responsibility for spending is decentralized, but responsibility for revenue-raising is centralized, tend to spend more than other countries, other things being equal. By contrast, in countries where both revenue-raising and welfare spending are decentralized, expenditure levels appear lower (Rodden, 2003).

Autonomy in public and social expenditure is viewed as “part-and-parcel” of political autonomy not only by richer regions and conurbations (e.g. Basque Country, Flanders, Quebec, or London), but also in poorer ones (e.g. Andalusia, Corsica, Scotland, or Berlin). Autonomy is also confronted with the principle of inter-territorial solidarity, which implies the redistribution and transfer of funds from the richer to the poorer regions within nation states, and between these in wider institutional contexts such as EU’s. The ultimate goal of equalization is that of attaining a minimal level of basic services, the procurement of citizenship rights and an adequate distribution of the financial burdens. Block grants are generally used by central treasuries in order to preserve a degree of inter-territorial redistribution. The debate on whether such transfers are to be categorical – “earmarked” – or not is

crucial for the exercise of discretionary autonomy by the recipient regions.

Equalization systems seek to redistribute fairly the available general financial resources. Criticisms are usually voiced by wealthier regions when they feel that the equalization system is far too redistributive and lacks clear distributive criteria so as to motivate the subsidized and more deprived regions to improve their performance. The latter generally demand a higher level of public spending as to empower them for “catching-up” with the other political communities. But redistribution may also come in the form of central public investments in large infrastructure projects, which may be discretionary and may neglect or discriminate against some regions for “unconfessed” –covert– party-political reasons (e.g. “unproductive” investments and personal transfers in Italy’s *Mezzogiorno* after WWII). These practices may have been “legitimized” by the high level of political support across regions enjoyed by state-wide welfare programmes under the responsibility of central authorities such as old-age pensions, social security benefits or unemployment benefits.¹³

Concerns over the “race to the bottom” or, conversely, of sub-state political communities becoming welfare “magnets”, have generally been overstated. While politicians may choose to believe that generous benefits will attract welfare beneficiaries from other territories, there

13 In Flanders, regionalists have in recent times requested the splitting of the national social security system based upon a majority of Flemish citizens in favour of such division. The “improbable” reform should require a wide consensus between the two communities (French-speaking and Flemish-speaking) in order to change the constitution (Dandoy and Baudewyns, 2005).

is little evidence to support such claims. Even in a federal country such as the USA –where there is a much greater geographical mobility than in Europe– there is little empirical evidence to suggest that “voting with their feet” actually takes place (Weissert and Weissert, 2002). Given the importance of this logic on the normative defence of redistribution as a national state-level function, perhaps this long-standing view should be revisited. In fact, there is some evidence of a “race to the top” as devolved administrations aim to take on policies of nation/region-building showing their capabilities for innovation in welfare matters (e.g. Canadian provinces, German *Länder*, Italian *Regioni*, Spanish *Comunidades Autónomas* or UK’s devolved administrations) (Keating, 2009).

Political decentralization in long-standing democracies may also shape the traditional outlook of the welfare state. Sub-state autonomy over welfare legislation can lead to policy divergence, and the development of distinctive welfare regimes within the boundaries of a single state. Some degree of policy divergence is an inevitable consequence of political decentralization, particularly where this has emerged in response to self-government demands. Policy divergence has the potential to undermine inter-regional solidarity only if it implies that citizens in different regions of the same state –or political community– do not enjoy access to similar services, or do not have recognition of the same social rights and entitlements. Although control over social insurance has tended to rest with central government, sub-state political autonomy has involved the decentralization of substantial areas of the welfare state, particularly within the arena of personal social services, as examined above these lines. The subsidiarization of the welfare state can stimulate policy innovation, with a “demonstration effect” that minimizes the detrimental consequences for

state-national solidarity. At the transnational level, the implicit assumption of solidarity in the policies of income redistribution carried out by continental integration has largely legitimized multilevel intervention.

Conclusion: EU’s regions as a case in point

Further research is needed to follow up the analyses put forward in this paper. To achieve such purpose the study of territorial ought to overcome the shortcomings of “methodological nationalism”, by which most data continues to be produced having EU’s member states as the solely frameworks of examination and neglecting sub-state and regional arenas (Jeffery and Wincott, 2010). Indeed, regions can pursue policy innovation and welfare expansion while complying with national and European institutional frameworks of solidarity and redistribution. Due to the very nature of multilevel governance, there is little impediment to prevent regions from developing programmes advancing social citizenship based upon two premises, as in the case of the EU:

(1) Post-regulatory EU embrace the idea that “soft regulation” serves better the purposes and dialectics of unity in diversity characteristic of the process of Europeanization and the necessary processes of policy learning. The Open Method of Co-ordination (OMC) can be considered as a post-regulatory resource and as a new paradigm of social regulation.¹⁴ The OMC is not based

14 This method consists of the following stages: (a) The Eu-

on detailed rules but rather on the establishment of general “procedures” (procedural regulation) which allow greater flexibility, variation and freedom. Promoting this mode of governance permits a response to the democratic legitimacy crisis faced by European institutions. This development is replacing a centralised perspective based on a formal model of subordination. The new mode of regulation seeks the involvement of a great number of actors in the decision-making process, so that a wide range of political perspectives and social interests may come together.

(2) The practices of emulation fit much more appropriately with the conditions of EU’s internal variance as well as with subsidiarization (“benchmarking” and “best practices”). The latter are geared at the identification of indicators synchronically (among countries) and diachronically (through time) which would conform procedural regulation in line with preferences for flexibility, discretion and variation. The virtue circle of emulation may be the most suitable course of action, as it would avoid being realized as an exogenous process superimposed externally. The conciliation of the various identity layers and citizens’ political expectations ought to be a determining factor for the building of a European “community of trust.”

ropean institutions propose a series of guidelines, composed of measures and general objectives, often grouped under concepts like, for instance, “activation” or “employability”; (b) These guidelines are transposed into national and regional policy by the member states (National Reform Programmes); (c) A benchmarking system is set up for comparison between countries and over time of the evolution of the member states and to identify best practices; and (d) A process of evaluation, review and monitoring on the part of the peer group and the European institutions is generated.

Encouragement for the nominal convergence of policy outcomes under the auspices of central EU’s institutions have been based upon the idea of a common European citizenship and socio-economic model. The efforts made by less-developed and “late-comer” member states in order to “catch up” to median EU figures and indicators has allowed cohesion and credibility to the European project. Likewise, regions and sub-state political communities also confront the incentive to abandon their position as “laggards” according to their own aspirations for welfare expansion and the advancement of social citizenship. Desirable future scenarios should allow the unfolding of new synergies into a welfare mix of entitlements, interventions and policy instruments with long-term effects for the improvement of citizens’ living conditions. This is to be in line with the very nature of multilevel citizenship

References

- Archibugi, D., D. Held, D. and Kohler, M. (eds.), 1998, *Re-imagining Political Community. Studies in Cosmopolitan Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Arriba, A. and Moreno, L.. 2005. Spain: Poverty, social exclusion and safety nets. In M. Ferrera, ed., *Welfare State Reform in Southern Europe. Fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*. New York: Routledge, 141-203.
- Banting, K. and Kymlicka, W. (eds.), 2006, *Multiculturalism and the welfare state. Recognition and redistribution in contemporary democracies*. Oxford: Oxford University Press.

- Bartolini, S., 2005. *Restructuring Europe: Centre formation, system building and political structuring between the nation-state and the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Berg, L., 2007. *Multi-level Europeans. The Influence of Territorial Attachments on Political Trust and Welfare Attitudes*. Gothenburg: Göteborgs universitet.
- Berry, W., Fording, R. and Hanson, R., 2003. Reassessing the “race to the bottom” in state welfare policy: resolving the conflict between individual level and aggregate research. *Journal of Politics*, 65 (2): 327-349.
- Bonoli, G., 2005. The politics of the new social policies: Providing coverage against new social risks in mature welfare states. *Policy and Politics*, 33 (3): 421-449.
- Breiner, P., 2006. Is Social Citizenship Really Outdated? T. H. Marshall Revisited. Paper presented at the annual meeting of the Western Political Science Association, Albuquerque, NM, 17 March, 2006 [Online]. Available from: www.allacademic.com/meta/p97572_index.html [Accessed 23 October 2009].
- Bruter, M., 2005. *Citizens of Europe? The Emergence of a Mass European Identity*. New York: Palgrave McMillan.
- Cameron, D., 1978. The expansion of political economy: a comparative analysis. *American Political Science Review*, 72: 1243-61.
- Canovan, Margaret (1996) *Nationhood and Political Theory*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Dahl, R., 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven, NJ: Yale University Press.
- Dandoy, R. and Baudewyns, P., 2005. The preservation of social security as a national function in the Belgian federal state. In: N. McEwen, Nicola and L. Moreno, eds. *The territorial politics of welfare*, London: Routledge, 148-167.
- Díez-Medrano, J. and Gutiérrez, P., 2003. Nested identities: national and European identity in Spain. *Ethnic and Racial Studies*, 24 (5): 753-758.
- Donahue, J., 1997. *Disunited States*. New York: Basic Books.
- Easton, D., 1965. *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley.
- Esping-Andersen, G. (with Gallie, D., Hemerijck A., and Myles, J.), 2002. *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Faist, T., 2001. Social Citizenship in the European Union: Nested Membership. *Journal of Common Market Studies*, 39 (1): 37-58.
- Fargion, V., 2000. Timing and the Development of Social Care Services in Europe. *West European Politics*, 23 (2): 59-88.
- Ferrera, M., 2005. *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*. Oxford: Oxford University Press.
- Ferrera, M., 2008. Solidarity beyond the nation-state? Reflections on the European experience. URGE Working paper 2/2008 [online]. Available from: http://www.urge.it/files/papers/2_wpurge2_2008.pdf [Accessed 23 October 2009].
- Flora, P. (with Kuhnle, S. and Urwin, D.), eds., 1999. *State Formation, Nation-Building and Mass Politics in Europe. The Theory of Stein Rokkan*. Oxford: Oxford University Press.

- Gagnon, A-G. and Tully, J., eds., 2001. *Multinational Democracies*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Goodin R., 2003. Democratic Accountability: The Third Sector and All. Hauser Center for Nonprofit Organizations Working Paper No. 19 [online]. Available from: <http://ssrn.com/abstract=418262> or DOI: 10.2139/ssrn.418262 [Accessed 23 October 2009].
- Gough, I., 1979. *The Political Economy of the Welfare State*. London: Macmillan.
- Held, D., 1991. Democracy, the Nation-State and the Global System. In: D. Held, ed., *Political Theory Today*. Cambridge: Polity Press, 227-235.
- Hicks, A. and Swank, D., 1992, Political institutions and Welfare Spending in Industrialized Countries, 1960-82, *American Political Science Review*, 86 (3): 658-74.
- Hobsbawm, E., 1996. Ethnicity and Nationalism in Europe Today. In: G. Balakrishnan, ed., *Mapping the Nation*. London: Verso & New Left Review, 255-266.
- Hooghe, L., and Marks, G., 2001. *Multi-level Governance and European Integration*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Huber, E. and Stephens, J., 2001, *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Jeffery C., 2009, Devolution, Public Attitudes and Social Citizenship. In: S. Greer, ed., *Devolution and Social Citizenship in the United Kingdom*. Bristol: Policy Press, 73-96.
- Jeffery, C. and Wincott, D., 2010. The Challenge of Territorial Politics: Beyond Methodological Nationalism. In: C. Hay, ed., *New Directions in Political Science. Responding to the Challenges of An Interdependent World*. New York: Palgrave MacMillan, 167-188.
- Kazepov, Y., 2008. The subsidiarization of social policies: Actors, processes and impacts. *European Societies*, 10 (2): 247-273.
- Keating, M., 2001. *Plurinational Democracy: Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*. Oxford: Oxford University Press.
- Keating, M., 2009. Social citizenship, solidarity and welfare in regionalized and plurinational states, *Citizenship Studies*, 13 (5): 501-513.
- Kunhle, S. ed., 2000. *The Survival of the European Welfare State*. London: Routledge.
- Lewis-Beck., M. and Nadeau, R. (2008), "Obama and the Economy in 2008", PS: Political Science and Politics, Vol.42, no.3, July 2009, 479-483.
- Linz, J., 1997. Democracy, Multinationalism and Federalism, Working Paper 1997/103, Madrid, CEACS-Instituto Juan March [online]. Available from: http://www.march.es/ceacs/publicaciones/working/archivos/1997_103.pdf . [Accessed 23 October 2009].
- Loughlin, J., 2007. Reconfiguring the State: Trends in Territorial Governance in European States. *Regional and Federal Studies*, 17 (4): 385-403.
- Marks, G., Hooghe, L., and Schakel, A., 2008. Patterns of Regional Authority. *Regional and Federal Studies*, 18 (2-3): 167-181.
- Marshall, T., 1950. *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge: Cambridge University Press [in Marshall, T. and Bottomore, T., 1992, *Citizenship and social class*. London: Pluto Press].

- Marshall, T., 1965. *Social Policy in the Twentieth Century*. London: Hutchinson.
- Miller, D., 1995. *On Nationality*. Oxford: Clarendon Press.
- Miller, D., 2000. *Citizenship and National Identity*. Cambridge: Polity Press.
- Moreno, L. and McEwen, N., 2005. Exploring the territorial politics of welfare. In: N. McEwen and L. Moreno, eds., *The Territorial Politics of Welfare*. London: Routledge, 1-40.
- Norris, P., 2000. Global Governance and Cosmopolitan Citizens. In: J. and J. Donahue, eds., *Governance in a Globalizing World*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 155-177.
- Obinger, H., Leibfried, S., and Castles, F., eds., 2005. *Federalism and the welfare state. New World and European experiences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Connor, J., 1973. *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St Martin's Press.
- Offe, C., 1984. *Contradictions of the Welfare State*. [John Keane, ed.]. London: Hutchinson.
- Piattoni, S., 2007. Governance Citizenship or Multi-Level Political Representation? In: P. Foradori, S. Piattoni and R. Scartezzini, eds., *European Citizenship: Theories, Arenas, Levels*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 167-175.
- Pierson, P., ed., 2001. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Rodden, J., 2003. Reviving Leviathan: fiscal federalism and the growth of government. *International Organization*, 57 (4): 695-729.
- Somerville, P., 2004. State rescaling and democratic transformation. *Space and Polity*, 8 (2): 137-156.
- Sutherland, S., 2008. Free personal and nursing care in Scotland. *European View* 7: 297-302.
- Swank, D., 2002. *Global Capital, Political Institutions and Political Change in Developed Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taylor-Gooby, P., ed., 2001. *Welfare States under Pressure*. London, Sage.
- Taylor-Gooby, P., ed., 2004. New risks and social change. In: P. Taylor-Gooby, ed., *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare*. Oxford: Oxford University Press, 1-28.
- Tuñón, J. (2009), *Las regiones legislativas ¿Tercer nivel de gobierno de la Unión Europea?* Documento de Trabajo P2009/ 02, Centro de Estudios Andaluces. Available from: <http://www.centrodeestudiosandaluces.info/PDFS/P200902.pdf>.
- Tuñón, J and Dandoy, R. (2009), *El papel de las regiones en la actual Unión Europea*. Serie Actualidad 47. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces.
- Van Hecke, S. 2003. The principle of subsidiarity: ten years of application in the European Union, *Regional and Federal Studies*, 13 (1): 55-80.
- Weissert, C. and Weissert, W., 2002. *Governing Health: The Politics of Health Policy*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

6. La interrelación de CCAA, Estado y UE en inmigración

José Antonio Montilla

1. Introducción. El fenómeno de la inmigración en el marco de la interrelación de ordenamientos

El fenómeno de la inmigración debe ser abordado en España en el marco de un constitucionalismo multinivel. Su vinculación al espacio competencial del Estado ha quedado superada, tanto hacía abajo, con la asunción de facultades competenciales por las CCAA, como hacía arriba, por el desarrollo de las políticas europeas de inmigración. Es una situación aplicable a numerosas materias competenciales¹. Sin embargo, la peculiaridad de la inmigración es que el proceso de atribución a la Unión Europea y de descentralización en las Comunidades Autónomas no ha alcanzado su plenitud en los años ochenta del pasado siglo, con la adhesión de España a las Comunidades Europeas y la aprobación de los Estatutos de Autonomía, sino en los últimos años. Así, las competencias autonómicas en materia de inmi-

gración han sido recogidas en algunos Estatutos tras las reformas de 2006 y 2007 mientras que la política europea de inmigración ha registrado un salto cualitativo, más allá de sus desarrollos previos, en virtud de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009 con la desaparición del tercer pilar. En este contexto resulta lógico que sobre el objeto central de estas páginas: la participación autonómica en la política europea de inmigración sólo podamos plantear posibles desarrollos futuros.

Para llegar a ese punto debemos detenernos antes en las dos premisas sobre las que se asienta esta cuestión: la paulatina asunción de tareas en materia de inmigración por las Comunidades Autónomas y el despliegue de las políticas europeas en los ámbitos en los que las CCAA han asumido facultades competenciales, en concreto en la integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida.

1 Puede ser discutible la consideración de la inmigración como una materia competencial en cuanto se trata más bien de un fenómeno en el que concurren diversas materias competenciales. En todo caso, el art. 149.1.2 CE se refiere a “inmigración” entre las materias de competencia exclusiva del Estado.

2. La paulatina asunción de tareas por las CCAA en inmigración

2.1. El reparto de competencias en inmigración entre el Estado y las CCAA.

El art. 149.1.2 CE incluye a “nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo” entre las materias sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva, sin más precisiones. Por ello, los primeros Estatutos no habían previsto competencia autonómica alguna en ese ámbito. Sin embargo, de la misma forma que ha ocurrido en otros apartados del art. 149.1 CE, también en el apartado segundo encontramos una mención genérica a la competencia estatal que, en la actualidad, debe ser matizada. Puede afirmarse, como premisa, que, pese a la expresión taxativa del artículo 149.1.2 CE, no toda actuación pública relacionada con la inmigración es competencia del Estado. Y ello porque existen títulos competenciales autonómicos de carácter sectorial que habilitan a las CCAA para regular aspectos del fenómeno migratorio. Ese ejercicio competencial autonómico no puede ser impedido en virtud del citado título estatal, pues supondría invadir un espacio competencial ajeno.

Por tanto, las CCAA han podido ejercer facultades competenciales en inmigración, pese a la referencia literal del art. 149.1.2 CE. Diversos títulos sectoriales susceptibles de asunción estatutaria según el artículo 148.1 CE, recogidos en los Estatutos y ampliamente desarrollados desde los inicios de los años ochenta del pasado siglo, habilitan a las CCAA para ejercer competencias sobre las personas inmigradas. Del art. 149.1.2 CE derivan, obviamente, facultades de actuación para el Es-

tado pero este título competencial no le permite ejercer cualesquiera actividades públicas con incidencia sobre las personas inmigradas, soslayando las competencias de las CCAA que le habilitan para actuar también sobre ese colectivo. En definitiva, la distribución de competencias en inmigración es más compleja de lo que pergeña el art. 149.1.2 CE y, por ello, debemos configurar un reparto que respete los respectivos espacios competenciales.

En cualquier caso, una vez apuntado que en inmigración no sólo el Estado tiene competencias, sino también las CCAA, y antes de adentrarnos en los pliegues de ese reparto competencial, deben anotarse las razones de la imprevisión constitucional y estatutaria, con el reconocimiento de una genérica competencia estatal. La justificación es histórica. Como sabemos, el rasgo característico de la inmigración económica en España es, fundamentalmente, su abrupta irrupción. Cuando se aprueban la Constitución y los Estatutos de Autonomía la inmigración apenas era perceptible socialmente. En ese contexto, a los poderes públicos importaba el control de entrada de los extranjeros, vinculado además a la integración de España en las Comunidades Europeas, para lo que debía ser competente el Estado. Así, los distintos Estatutos de Autonomía excepcionaban sus competencias para reservar la inmigración al Estado y, en desarrollo del art. 149.1.2 CE, la LO 7/1985, de derechos y libertades de los extranjeros en España, le atribuía todas las competencias. Como es notorio, la situación se ha modificado radicalmente, no sólo por el espectacular incremento numérico sino también por el carácter estable de esta inmigración económica. De esta evolución reciente de la inmigración, incremento y asentamiento, deriva que, más allá de las tradicionales cuestiones sobre el control de fronteras o la situación

jurídico-administrativa de los extranjeros, la inmigración incide en todos los ámbitos de la vida social pues está produciendo una auténtica mutación de esa estructura social. En concreto, dada la específica naturaleza de la inmigración económica han adquirido especial importancia los aspectos relacionados con la prestación de servicios públicos: educación, sanidad, asistencia social, vivienda, formación profesional, orientación para el empleo, cultura, etc. que demanda este ingente número de nuevos residentes.

En la actualidad, el proceso de integración social, económica y cultural de los inmigrantes que se encuentran en España es un pilar de la política de inmigración, junto al control de flujos y la cooperación al desarrollo. Ese proceso deriva del ejercicio de las materias antes mencionadas, que son, esencialmente, de competencia autonómica, aún cuando permiten algún grado de intervención del Estado. Esa condición de competencia autonómica no puede resultar alterada por el origen de los destinatarios de las actividades públicas que derivan del ejercicio competencial. En consecuencia, diversos títulos competenciales autonómicos, exclusivos o compartidos, inciden actualmente en la situación de las personas inmigradas hasta el punto de que las actuaciones referidas al proceso de integración competen fundamentalmente a las CCAA, conforme al reparto interno de competencias.

Por tanto, desde esas premisas resulta claro que la evolución del fenómeno migratorio en España impide mantener su consideración de competencia exclusiva del Estado, pese a la referencia textual, sin matices, del 149.1.2 CE. Este no puede configurarse como un título horizontal de alcance ilimitado, que habilite cualquier actuación pública estatal referida a los inmigrantes, pues supondría invadir títulos sectoriales de las Comunidades

Autónomas, con los que concurre. ¿Cómo se resuelve esa concurrencia? La respuesta tendencial podemos hallarla en la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la preferencia del título competencial específico sobre el genérico (STC 71/1982). Ciertamente es que esa preferencia no es un criterio absoluto sino relativo, hasta el punto de que ante circunstancias de especial trascendencia puede invertirse (STC 197/1996). Pero, más allá de supuestos excepcionales, y, en ese sentido, específicamente justificados, los títulos autonómicos sobre educación, sanidad, asistencia social, vivienda, etc. se imponen sobre el genérico del Estado sobre inmigración, del art. 149.1.2 CE.

En consecuencia, hemos asistido en los últimos años a una situación ciertamente paradójica. Formalmente, la inmigración era competencia exclusiva del Estado, pero las actuaciones públicas en uno de los pilares básicos de la política migratoria, el proceso de integración de las personas inmigradas en la sociedad de acogida, están siendo desarrolladas por las CCAA, en ejercicio de sus competencias sectoriales.

En la práctica, se ha configurado un modelo de distribución competencial que carecía de referencia formal, incluso jurisprudencial. Según este reparto, el Estado conserva la competencia exclusiva sobre lo que podemos denominar la situación jurídico-administrativa del inmigrante. Son los aspectos relacionados con la entrada y salida de extranjeros y las autorizaciones administrativas reguladas en el Título II de la LODLEIS bajo el epígrafe de “régimen jurídico de los extranjeros”, así como las infracciones y sanciones del Título III. Trasladando el esquema utilizado por el Tribunal Constitucional para las relaciones internacionales, éste sería el “núcleo duro” que conforman las materias “inmigración

y extranjería”, de competencia exclusiva del Estado, y se identifica con el *contenido tradicional* del derecho de extranjería. La intervención autonómica en el derecho de extranjería deriva, fundamentalmente, de sus títulos sobre ejecución laboral, con necesario reflejo en la gestión de los permisos de trabajo, soslayando la cuestión de la policía que han asumido algunas CCAA.

Pero, trascendiendo este ámbito de competencia exclusiva del Estado, la prestación a las personas inmigradas de los diversos servicios públicos que condicionan su proceso de integración en la sociedad de acogida no se incardinan en el art. 149.1.2 CE, esto es, en el espacio competencial exclusivo del Estado, sino en títulos autonómicos de carácter sectorial, aún con carácter compartido. Por ello, aunque la Constitución y los Estatutos no reconocían a las CCAA competencia alguna en inmigración ni introducen limitación expresa a la competencia estatal, el respeto a los diversos espacios competenciales y la preferencia de los títulos específicos sobre los genéricos en caso de concurrencia, que ha consagrado el Tribunal Constitucional, impone una interpretación del reparto que respete también los títulos autonómicos. La consecuencia última es la posibilidad de acotar un espacio competencial autonómico en inmigración, pese al carácter taxativo del art. 149.1.2 CE. Eso es lo que ahora reconocen los Estatutos de Autonomías tras las recientes reformas, como exponemos en el siguiente apartado, incorporando esa “realidad” a la Constitución territorial.

En cualquier caso, debe apuntarse que una estricta separación de los ámbitos de actuación del Estado y de las CCAA en inmigración resulta disfuncional. El Estado determina de forma exclusiva el estatuto jurídico del inmigrante pero la prestación de servicios públicos,

inescindible de dicho marco jurídico, compete a las Comunidades Autónomas. La exclusión de las Comunidades Autónomas del proceso delimitador del marco jurídico del inmigrante dificulta el adecuado ejercicio prestacional. Recuérdese que la LODLEIS diferencia los derechos sociales de los inmigrantes en atención a su diversa situación administrativa (residentes, inscritos en el padrón o que simplemente se encuentren en España) o situaciones jurídicas como el arraigo determinan la actuación de la administración autonómica, esto es, las políticas públicas de inmigración no pueden separar la garantía de prestaciones sociales a los inmigrantes de su situación administrativa pues las diversas acciones emprendidas por los poderes públicos están mediadas por su situación jurídica actual o incluso por las posibilidades futuras de cambio. Por ello, más allá de la clarificación de los diversos espacios competenciales, que permita la exigencia de responsabilidad a la administración competente, resultan inevitables en este ámbito las tareas compartidas entre las distintas administraciones, con el refuerzo de los cauces de colaboración y participación.

2.2. Las facultades competenciales autonómicas sobre inmigración en los nuevos Estatutos de Autonomía

Esta situación es la que han reconocidos los nuevos Estatutos de Autonomía, especialmente los de Cataluña y Andalucía, al incluir el fenómeno migratorio y, en concreto la política de integración de los inmigrantes en el espacio competencial autonómico.

Es conocido que los Estatutos de Autonomía de Cataluña y Andalucía han sustituido el sistema de listas de

competencias (exclusivas, compartidas y de ejecución) por un análisis pormenorizado de las distintas materias competenciales, a las que dedican artículos específicos desglosando las actividades que, en ese ámbito, corresponden a la CA respectiva. En ambos Estatutos una de las pocas materias nuevas a las que se dedica un tratamiento específico y detallado es la inmigración. La mayoría de las restantes ya estaban incluidas, de forma genérica, en alguna de las listas de los primeros Estatutos y ahora únicamente se detallan las diversas submaterias. Por el contrario, la inmigración es incorporada *ex novo* a ambos textos.

Pero, ¿cuáles son las facultades competenciales que asumen estas CCAA en inmigración?

En primer lugar, los Estatutos se ocupan del ámbito en el que las competencias autonómicas en inmigración se despliegan con mayor nitidez. Así, se consideran autonómicas las políticas de integración y participación social, económica y cultural de los inmigrantes en el marco de sus competencias. Es la redacción literal del art. 62 del Estatuto andaluz². En puridad, supone el reconocimiento estatutario del proceso antes advertido. El proceso de integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida compete a la Comunidad Autónoma “en el marco de sus competencias”, esto es, en ejercicio de sus títulos sectoriales de carácter prestacional. No puede, por tanto, ser asumido por el Estado en virtud del alcance horizontal del art. 149.1.2 CE.

2 También entre los principios rectores de las políticas públicas de Andalucía se incluye, en el mismo sentido, la “integración laboral, económica, social y cultural de los inmigrantes” (artículo 37.1.9°).

En el Estatuto catalán (LO 6/2006) se desglosan algo más estas políticas de integración. Se menciona expresamente en el art. 138 la competencia exclusiva en materia de primera acogida de las personas inmigradas, que incluirá actuaciones socio-sanitarias y de orientación, el desarrollo de las políticas de integración de las personas inmigradas en el marco de sus competencias, el establecimiento y la regulación de las medidas necesarias para la integración social y económica de las personas inmigradas y para su participación social y la previsión por ley de un marco de referencia para la acogida e integración de las personas inmigradas. Ciertamente, no existen diferencias de fondo entre ambos preceptos. El Estatuto catalán incorpora el concepto de acogida, junto al de integración, pero también en el caso andaluz la competencia sobre acogida puede reconocerse en la de integración pues esa primera acogida tiene un contenido de prestación asistencial, sin incidencia en el control de entrada en el territorio nacional. Por otro lado, la mención a una ley de integración en el Estatuto catalán no impide, obviamente, que también se apruebe en Andalucía, aunque no se diga de forma expresa en el Estatuto. En un sentido inverso, el Estatuto andaluz se refiere a la integración cultural, junto a la económica y social, que no se menciona en el catalán. Sin embargo, ello no significa que carezca de competencia para la integración cultural “en el marco de sus competencias”. En todos los casos, son actividades desplegadas sobre las personas inmigradas en virtud de otros títulos competenciales de carácter sectorial, que ahora se mencionan en el Estatuto configurando una política autonómica de inmigración.

En segundo lugar, en los Estatutos catalán y andaluz se reconoce la competencia ejecutiva en materia de autorizaciones de trabajo de los extranjeros cuya relación labo-

ral se desarrolle en la Comunidad Autónoma. Se especifica, de forma expresa, que esa facultad competencial es ejercida “en necesaria coordinación” con la competencia estatal en materia de entrada y residencia. Incluye tres aspectos: a) la tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo; b) la tramitación y resolución de los recursos presentados a dichas autorizaciones y c) la aplicación del régimen de inspección y sanción. Son facultades derivadas de la competencia autonómica sobre ejecución laboral, como exponemos después. Los dos preceptos estatutarios son casi idénticos. La única diferencia es que en el andaluz se dice que la competencia es ejercida “de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado”, lo que, al tratarse de una competencia de ejecución, esto es, en la que la legislación corresponde al Estado, constituye una referencia innecesaria. Procede anotar dos ideas: esa facultad competencial podía deducirse del título autonómico sobre ejecución laboral, derivado del art. 149.1.7 CE e incluido en todos los Estatutos; sin embargo, hasta aquí no se había hecho y, en consecuencia, esta mención estatutaria supondrá, en la práctica, una alteración de la distribución de competencias en inmigración advertida hasta aquí.

Finalmente, también se menciona de forma idéntica en ambos Estatutos, en el catalán y el andaluz, que la Comunidad Autónoma participará en las decisiones del Estado sobre inmigración de especial trascendencia para ella y, en particular, la participación preceptiva previa en la fijación del contingente de trabajadores extranjeros a través de los cauces bilaterales y multilaterales de relación. Debe recordarse que la LO 4/2000 ya prevé en la actualidad esa participación autonómica en la determinación del contingente.

Este es el tratamiento que encontramos en los Estatutos de Cataluña y Andalucía. En los otros Estatutos ya reformados, no se han incluido referencias tan amplias, pero en todos los casos, salvo en el de Valencia, se ha asumido, con uno u otro contenido, la competencia autonómica sobre inmigración. Así, la reforma del Estatuto de Baleares (LO 1/2007) se inspira en el modelo catalán-andaluz, pero aporta un tratamiento menos preciso. El nuevo título dedicado a las competencias de la CA no ha seguido la ordenación por materias sino que ha mantenido el tradicional sistema de listas. No obstante, en su artículo 30, que recoge el listado de competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma, se incluye ahora, en el apartado 50, la “integración social y económica del inmigrante”. Además, en el art. 33.18 se incluye como competencia de ejecución “la inmigración en los términos previstos en la Constitución y en la legislación del Estado”. Por tanto, sin decirlo de forma expresa, abre el cauce para reconocimiento de la competencia autonómica sobre ejecución de autorizaciones de trabajo. En la reforma de Aragón se incluye entre las competencias compartidas (art. 75.6) la “integración de inmigrantes, especialmente social, laboral y económica”, así como la participación y colaboración con el Estado, especialmente en el contingente, en términos similares a los utilizados en las reformas catalana y andaluza. Finalmente, en la de Castilla-León, se incluye entre las competencias exclusivas la “acogida e integración económica, social y cultural” de los inmigrantes. En ese sentido, la Junta colaborará con el Estado en política de inmigración. Ciertamente, la excepción es el Estatuto reformado de la Comunidad valenciana (LO 1/2006), en el que no hallamos mención alguna a esta materia en el Título estatutario dedicado a las competencias. Sólo en el apartado de derechos se establece que la actuación de la Generalitat se centrará, entre otros ámbitos, en

los “derechos y atención social de los inmigrantes con residencia en la Comunitat valenciana”.

Una vez descritos los cambios introducidos por las reformas estatutarias debemos plantear dos cuestiones que exigen, ya en ese momento, una respuesta. La primera es si las reformas estatutarias cambian la distribución de competencias en inmigración; la segunda, se refiere a las posibles consecuencias del distinto tratamiento estatutario en inmigración, una vez advertido el caso de Valencia y que otros Estatutos no parecen seguir, al menos literalmente, la estela de los Estatutos de Cataluña y Andalucía. No son, como se verá, dos cuestiones disociadas.

En primer lugar, debemos afirmar que, en puridad, lo que hacen los Estatutos es reconocer, “formalizar” si se prefiere decir así, el espacio competencial autonómico que podía deducirse de títulos competenciales autonómicos ya insertos en los primeros Estatutos y que, incluso, en la mayor parte de los casos se habían configurado en la práctica. Las Comunidades Autónomas han ejercido competencias sobre la materia y, ahora, los Estatutos plasman esas facultades competenciales sobre inmigración, esa “realidad autonómica” en definitiva. La única alteración efectiva del reparto deriva de la asunción estatutaria de la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo de los extranjeros, así como su inspección y sanción, pero, aún este caso, la competencia autonómica podía haberse extraído de la competencia autonómica sobre “ejecución laboral”, aunque ciertamente no se había hecho y ahora deberá abordarse por exigencia estatutaria. Es la única excepción. En lo demás no cambia la distribución de competencias en inmigración sino que se concede rango estatutario al reparto previo a las reformas.

En segundo lugar, una cuestión ulterior que deriva del reconocimiento estatutario de facultades competenciales en inmigración es si el tratamiento de la materia resultará distinto en los diversos territorios. A mi juicio, la respuesta es negativa por la misma razón antes apuntada. En puridad estamos ante el reconocimiento de las consecuencias competenciales de diversos títulos autonómicos sobre el fenómeno de la inmigración. En primer lugar, las políticas de integración competen a las CCAA, aunque no lo diga expresamente el Estatuto en virtud de los títulos competenciales sectoriales. En segundo lugar, la participación en la fijación del contingente está reconocida para todas las CCAA en la LODLEIS. Incluso, en el supuesto de la autorización de trabajo a los extranjeros, aunque supone un cambio en la distribución competencial, hemos indicado que podía derivarse de la competencia autonómica sobre ejecución laboral. Por tanto, nada impide que lo ejerzan otras CCAA, aunque nada diga su Estatuto.

Ahora bien, ¿significa esto que el reconocimiento estatutario carece de importancia? Esa conclusión sería errónea. Desde una perspectiva dogmática se ha hecho hincapié en que el alejamiento de la norma y la realidad constitucional genera una crisis de normatividad en nuestro modelo constitucional, para cuya superación resultan adecuadas las reformas constitucionales y estatutarias. El Estado autonómico es el ejemplo arquetípico. Por tanto, cualquier acercamiento mediante la mención específica de esa realidad en la norma estatutaria merece una valoración positiva. Pero también desde una perspectiva práctica-funcional el reconocimiento estatutario de las competencias autonómicas en inmigración tiene al menos tres efectos positivos. En primer lugar, impide interpretaciones restrictivas de esas competencias autonómicas por parte de los operadores jurídicos,

que deberán respetar el bloque de la constitucionalidad. Así, la competencia autonómica para reconocer derechos prestacionales a los inmigrantes no incluidos en la LODLEIS encuentra ahora sustento estatutario en esta referencia al proceso de integración. En segundo lugar, aclara la distribución de competencias, acotando el espacio de actuación autonómico e, incluso, eliminando las dudas que pudiera suscitar, por ejemplo, si la competencia autonómica sobre autorizaciones de trabajo podía deducirse de “ejecución laboral”. En este sentido, no es casual que los trasposos en materia de autorizaciones de trabajo para los extranjeros se han planteado en relación a aquellas CCAA en las que existe un expreso reconocimiento estatutario. Finalmente obliga a una concepción colaborativa de la inmigración, que hasta ahora apenas ha sido aplicada, pese a su reconocimiento legislativo.

2.3. Las competencias autonómicas en el proceso de integración en la sociedad de acogida. Los planes de integración

Como hemos intentado acotar, las competencias autonómicas más relevantes sobre el fenómeno migratorio se centran en el proceso de integración de la persona migrada en la sociedad de acogida, desde sus distintas perspectivas en las que comparte, en todo caso, la competencia con el Estado. Pese al uso de la expresión competencia exclusiva en algunas de las materias competenciales vinculadas a la integración³, el

Estado tiene competencia para establecer las bases en virtud de diversos títulos sectoriales del art. 149.1 CE como educación, sanidad o régimen de seguridad social, por lo que determinará el mínimo común normativo sobre la materia para el posterior desarrollo normativo autonómico⁴. En otras materias competenciales, como vivienda o asistencia social, la presencia de un título competencial del Estado es más discutible, si rechazamos el alcance horizontal y genérico del art. 149.1.2 CE. Sin embargo, entiendo que al convertirse en auténticos derechos prestacionales los beneficios otorgados tradicionalmente de manera graciosa, esto es, al reconocer las CCAA en ejercicio de sus competencias diversas prestaciones sociales como auténticos derechos subjetivos invocables por el ciudadano ante la administración en virtud de la presencia objetiva de una necesidad, resulta de aplicación el art. 149.1.1 CE y, de esta forma, el Estado podrá establecer las condiciones básicas para garantizar una igualdad mínima. También en su incorporación al mercado de trabajo, aunque en este supuesto no sólo como materia compartida sino en “necesaria coordinación con el Estado” dando lugar a un singular fenómeno de ejercicio compartido de la

como hemos comprobado, el desarrollo de la política de integración lo hace la Comunidad Autónoma “en el marco de sus competencias”. También en el Estatuto andaluz se soslaya la definición del tipo de competencia que se ejerce. Simplemente, indica el artículo 62 que corresponden a la Comunidad Autónoma las políticas de integración y participación “en el marco de sus competencias”.

3 En puridad, únicamente en relación a la primera acogida de las personas inmigradas utiliza el Estatuto la expresión “competencia exclusiva”. En los restantes supuestos la redacción es más ambigua respecto al tipo de competencias; incluso,

4 Es conocida la doctrina de la STC 20/1988, sobre el alcance de las competencias exclusivas. Según el TC “... la calificación jurídica que las competencias de las CCAA deben merecer no deriva de una lectura aislada de la denominación que tales competencias reciban en los textos estatutarios, sino de una interpretación sistemática de todo el bloque de la constitucionalidad”.

competencia que apenas tiene antecedentes en nuestro Estado autonómico.

Esa política de integración se concreta en los denominados planes autonómicos de inmigración. Inicialmente, la colaboración del Estado y las CCAA en el proceso de integración de los inmigrantes en el Estado social se ha concretado en numerosos convenios de colaboración suscritos a partir del año 2000 para la aportación de fondos del Estado a las respectivas CCAA. Con estos fondos, y los propios, las CCAA han desarrollado políticas públicas de integración social guiadas por el principio de “normalización”. Se concretan en planes autonómicos de inmigración que contienen un sistemático programa de acciones, más allá de las referencias a la protección en algunas leyes de servicios sociales. Pero estos planes han estado al margen de los mecanismos de relación intergubernamental, esto es, no han sido coordinados ni con el Estado ni con las restantes CCAA, haciendo posible un, siempre positivo, intercambio de experiencias. En consecuencia, el Estado aporta fondos para cubrir las necesidades autonómicas y las CCAA prevén de forma autónoma sus políticas de integración a través de los planes autonómicos. Lo que no se advierte es el engarce de estas actuaciones del Estado y las CCAA, financieras y políticas, en una política consensuada de integración social de inmigrantes. En ese sentido, la colaboración del Estado en el ejercicio autonómico de la política de integración puede sustentarse en tres actuaciones sucesivas: a) la fijación de un fondo estatal anual; b) la aprobación de un plan o programa conjunto del Estado con todas las CCAA para la distribución finalista de los fondos estatales y c) la concreción bilateral a través de los convenios de colaboración a fin de allegar fondos para ayudar en la financiación de las actuaciones autonómicas.

a) La fijación de un fondo estatal para la integración de las personas inmigradas, de carácter anual, común para todo el territorio y bien dotado económicamente es la premisa de esa política de colaboración del Estado. Permite conocer las cantidades que desde los Presupuestos Generales del Estado se destinan al proceso de integración en la sociedad de acogida de las personas inmigradas. En ese sentido debe valorarse la creación en 2005 del “Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes, así como el refuerzo educativo de los mismos”, que se renueva anualmente en los Presupuestos Generales del Estado.

b) La segunda fase de ese proceso de colaboración es la distribución finalista del fondo en virtud de un acuerdo multilateral. El modelo ideal es la aprobación anual de un “plan o programa conjunto” (art. 7 Ley 30/1992), que condicione los fondos aportados por el Estado a políticas comunes de integración. Ciertamente, el Fondo ya prioriza áreas de actuación y, con ello, atisba una política común en todo el Estado. Sin embargo, por un lado, el condicionamiento es limitado, salvo en el supuesto del refuerzo educativo, y, por otro, es una decisión unilateral del Estado, aunque luego las pautas para el reparto han sido pactadas de forma multilateral. Es la tendencia a reforzar en el futuro: concreción de los objetivos de interés común, actuaciones a desarrollar, aportaciones de medios personales y materiales y compromisos de aportación de medios financieros para la integración social de los inmigrantes. Al enmarcarse en un acuerdo anual multilateral se hace posible que responda a una política de integración con rasgos comunes en toda España, cuyas líneas tendenciales hayan sido acordadas en un lugar de encuentro multilateral. Garantiza, por un lado, la presencia del Estado en el diseño y orientación de la política de integración socio-

económica y, por otro, a la vez, la superación del carácter asistemático de las actuaciones acordadas. El objetivo debería ser la definición de líneas comunes de priorización administrativa en la integración social, a la vez que se produce la transferencia de medios financieros desde el Estado, para su ejecución a través de los correspondientes convenios.

c) Una vez acordado el reparto del fondo estatal, podrá procederse a su concreción bilateral en cada CA, en el marco de las comisiones bilaterales de cooperación, a fin de dotar de fondos adicionales al plan autonómico de inmigración. A través de ese Plan los rasgos comunes de la política de integración se adaptan a las necesidades y las características de cada territorio. En ese sentido, la práctica de los planes autonómicos elaborados sin intervención del Estado y sin atender a las experiencias de otros territorios, sino de forma independiente, tanto en la forma como en el contenido, en cada CA, debería ser matizada en el futuro. En ese sentido, los planes autonómicos podrían ser conocidos y debatidos en la Conferencia Sectorial de Inmigración, sin perjuicio de haber sido elaborados unilateralmente por la respectiva CA. Pero, incluso, avanzando un paso más, resulta interesante la experiencia de los planes bilaterales Estado-Comunidad Autónoma, al menos en aquellos territorios en los que el control de flujos, de competencia exclusiva del Estado, tiene una especial trascendencia. Aunque la primera experiencia hasta el momento de plan bilateral se ha producido en Canarias⁵, un territorio con características singulares desde

la perspectiva de la inmigración, diversas razones pueden alentar la extensión de la práctica a otros territorios. Sintetizamos las siguientes.

- a) Por la imbricación de las competencias respectivas en una política pública de inmigración que atienda conjuntamente a los tres pilares sobre los que se asienta: control de flujos vinculado a las necesidades de mano de obra; integración social, económica y cultural de las personas inmigradas y cooperación para el desarrollo con los países de origen;
- b) De esta forma se garantiza una adecuada previsión financiera en las distintas actuaciones, concretando la aportación de cada una de las administraciones;
- c) Permite la participación autonómica en las decisiones del Estado relacionadas con el control de flujos o la inmigración irregular;
- d) Favorece el intercambio de información entre ambas administraciones;
- e) Limita, o al menos dificulta, la tendencia de las CCAA a derivar la política de inmigración a las ONGs o a organizaciones religiosas;
- d) Permite el sometimiento del Plan a un doble proceso de evaluación.

5 Ese Plan fue acordado por la Subcomisión bilateral Estado-Canarias en 2005. Ciertamente, en Canarias las medidas de control de flujos y alivio de la presión migratoria, para la que la competencia del Estado es exclusiva, resultan tan importantes

como las políticas de integración. Difícilmente es imaginable en ese territorio un Plan de inmigración que soslaye la cuestión del control y reducción de la inmigración irregular e imposible es aprobar un Plan de esas características sin el consenso del Estado, en cuanto titular de las competencias. De esta forma, se garantiza el diálogo interadministrativo también en relación al control de flujos.

En conclusión, la actuación del Estado se ha limitado tradicionalmente a la aportación de fondos, con la constitución de forma más reciente de un fondo común y unas pautas básicas para su reparto consensuado con las CCAA en el lugar de encuentro legalmente previsto. Las CCAA, por su parte, no han favorecido el establecimiento de un marco colaborativo pues han elaborado planes de inmigración de manera autónoma, sin atender a las experiencias de otros territorios y sin contar con el Estado que, por un lado, aporta fondos para aplicar esa política de integración y, por otro, es competente sobre el control de flujos y la cooperación con los países de origen. Estamos en los primeros años de una experiencia, la de los planes de inmigración para la integración social que, aun con dificultades y una cierta tendencia al artificio, ha aportado elementos positivos. De todos modos, como hemos advertido, más allá de resolver algunas deficiencias de los propios planes, como el rigor en los procesos de evaluación de las acciones planificadas para definir las que han logrado los objetivos previstos y la mejora del funcionamiento de los diversos programas, resulta crucial que se perfeccione, en los años sucesivos, la relación entre las distintas administraciones en dos sentidos: con la práctica de elaborar periódicamente (por ejemplo, anualmente con motivo del reparto del fondo estatal) un programa conjunto de actuación de carácter multilateral y con la intervención, directa o indirecta del Estado en el plan autonómico de integración, por las razones antes apuntadas. No se pretende con ello limitar la dirección política autonómica en la materia sino enmarcarla en una política común de inmigración, con unos rasgos multilateralmente acordados. La coordinación de los planes de cada CA con la política estatal de inmigración, consensuada en lugares de encuentro como el Consejo Superior de Política de Inmigración, es coherente con un autonomismo cooperativo pero, además, resulta útil desde una perspectiva funcional.

En cualquier caso, lo que nos interesa ahora, más allá de la relación competencial con el Estado es, una vez constatadas las competencias autonómicas en el fenómeno migratorio y antes de valorar la posible participación regional en la política europea de inmigración, acercarnos a esa política en el concreto ámbito del fenómeno migratorio en el que inciden directamente la competencia autonómica: la integración de las personas migradas en la sociedad de acogida.

3. El desarrollo de las políticas europeas de inmigración referidas a la integración de los inmigrantes

3.1. La evolución de la política común de inmigración en la Unión Europea

Resulta conocido que el origen de una política europea de inmigración debemos situarlo en el Tratado de Ámsterdam de 1997 que la incluye entre los objetivos de la Unión en el reformado art. 2 del TUE e incluye en el TCE un nuevo Título IV sobre “visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas”⁶. En cualquier caso es un reconocimiento tímido. El tratamiento es fragmentario, referido sólo a

6 Antes, el Título VI del Tratado de Maastricht de 1992 (Disposiciones relativas a la cooperación en los ámbitos de justicia y de los asuntos de interior), establece una limitada forma de cooperación intergubernamental, aunque manteniéndose la política de inmigración en el ámbito de la soberanía de los Estados miembros.

determinadas cuestiones (visados, inmigración ilegal), y retardado pues su desarrollo normativo se producirá en el plazo de cinco años desde la entrada en vigor del Tratado. En realidad establece un mínimo común normativo para el que exige la unanimidad en el Consejo, permite por tanto el veto de cualquier Estado; limita la participación del Parlamento Europeo al Dictamen consultivo e incluso limita la actuación del TJCE en la materia.

El siguiente paso en el reconocimiento de una política europea de inmigración es el Consejo Europeo de Tampere de 1999 pues en sus conclusiones se establecen las grandes directrices a las que quedará sometida esa política comunitaria y el Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002 que recoge entre sus Conclusiones el “compromiso formal para poner definitivamente en marcha una política común de inmigración”.

En ese marco se han aprobado numerosas Directivas en relación al fenómeno migratorio entre las que, en un sentido no exhaustivo, destacamos las siguientes: Directiva 2003/109, del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, sobre el estatuto de nacionales de terceros países residentes de larga duración; Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar; Directiva 2004/114/CE, del Consejo de 13 de diciembre de 2004, relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado y Directiva 2008/115/CE, de Parlamento y Consejo, de 16 de diciembre de 2008, de retorno. En síntesis, la política europea en inmigración se ha concretado específicamente en definir un conjunto de objetivos y acciones para gestionar el control de flujos, regular la situación jurídico-administrativa de los inmigrantes (admisión, reagrupación fami-

liar, residencia, medidas de alejamiento) y luchar contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos.

A la hora de valorar la posible participación autonómica en esta política europea común de inmigración la primera idea a destacar es que todas las actuaciones mencionadas se ubican en el espacio competencial del Estado conforme a nuestro reparto interno de competencias. Por tanto, la participación autonómica parece sumamente limitada cuando no inexistente. Como hemos comprobado, las competencias autonómicas sobre el fenómeno migratorio se centran fundamentalmente en los distintos aspectos que inciden en el proceso de integración de las personas migradas en la sociedad de acogida. Por ello, procede valorar la capacidad de actuación europea en ese ámbito.

Aunque de forma más reciente, el poder público europeo se ha preocupado por la integración de los inmigrantes, inicialmente a través de Comunicaciones de la Comisión. El origen acaso podamos situarlo en la Comunicación de la Comisión Europea sobre “inmigración, integración y empleo”, de 3 de junio de 2003. Pretende profundizar en la configuración de un enfoque global sobre la integración de los inmigrantes en Europa a partir de tres objetivos: atender a las conclusiones de Tempere, revisando las prácticas y experiencias sobre políticas de integración; examinar el papel de la inmigración en un contexto de envejecimiento de la población europea para lograr combinar crecimiento económico con la creación de empleo y la cohesión social y delimitar sobre estas bases las prioridades y orientaciones políticas para promover la integración de los inmigrantes. La Comisión identifica seis elementos clave para conformar un enfoque integral y multidisciplinar de la integración: integración en el mercado de trabajo (pre-

venir la concentración de mano de obra inmigrante en empleos sumergidos y de baja calidad), educación y habilidades lingüísticas (aprender la lengua del país de acogida, educación infantil y transmisión de valores), vivienda (acceso a vivienda digna y evitar la concentración en zonas urbanas deprimidas), sanidad y servicios sociales (acceso a la atención sanitaria y social, formación del persona que trabaja en dichos servicios) entorno social y cultural (implicación de los inmigrantes en la vida social), nacionalidad, ciudadanía y respeto por la diversidad (acceso a nacionalidad, potenciar su participación política). El Consejo Europeo de Salónica de junio de 2003 recoge el planteamiento de la Comisión y considera la necesidad de una política global y multidimensional sobre la integración de los inmigrantes. En ese sentido, define la integración como un proceso continuo y bidireccional y plantea la conveniencia de concretar principios básicos comunes en esta materia. En esta misma línea, en 2004 el Consejo de Justicia e Interior aprueba unos Principios Básicos Comunes en relación a la política de integración, con un carácter no vinculante, pero que pretende servir para valorar las actuaciones de los Estados en la materia. A continuación, la Comisión presentaba en 2005 un “Programa común para la integración”, en el que se proponía garantizar la coherencia entre las acciones de integración emprendidas por la UE y las desarrolladas por los Estados; ha presentado informes anuales sobre la política común de integración y ha elaborado manuales de integración destinados tanto a los responsables de las políticas de integración como a los actores sociales, con principios generales y recomendaciones. Finalmente, en el contexto del Programa “Solidaridad y gestión de los flujos migratorios” se ha creado el Fondo Europeo para

la Integración en el periodo 2007-2013⁷. Por primera vez se incluye entre los ámbitos de actuación de ese Programa “la integración de los nacionales de terceros países en situación regular”, junto al control y vigilancia de fronteras exteriores, el retorno de los nacionales de terceros países en situación de residencia ilegal y el asilo, esto es, los espacios tradicionales de actuación de la Unión Europea lo que da lugar a la creación del Fondo como uno de los cuatro instrumentos financieros del programa. La dotación del fondo era de 1771 millones de euros para la cofinanciación de actividades nacionales concretas llevadas a cabo para acoger mejor a los nacionales de terceros países. Supone, más allá del limitado marco normativo, la incorporación definitiva de la integración a la política europea de inmigración Y ello implica también la participación autonómica. De hecho, en la reunión de la Conferencia de Presidentes de enero de 2007 se acordó la participación de las CCAA en la gestión de ese Fondo Europeo de Integración.

Como se advierte, la política europea de integración se ha desarrollado en un contexto de *soft law*, destacándose la importancia de que la Unión coordine las diferentes acciones de los Estados miembros respecto a la integración de los inmigrantes. Esta situación cambió con el Tratado de Lisboa que, como es sabido, reforma el TUE y crea un nuevo Tratado sobre el Funcionamiento

7 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo por el que se establece un programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios para el periodo 2007-2013 (COM -2005- 123 final – no publicada en el Diario Oficial). Decisión 2007/435/ CE, del Consejo, de 25 de junio de 2007, por la que se establece el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países para el periodo 2007/2013 como parte del programa general “Solidaridad y gestión de los flujos migratorios”, DOUE L 168, de 28 de junio de 2007.

de la Unión (TFUE). El cambio no es tanto en la finalidad coordinadora sino en la naturaleza de las posibles actuaciones. El Tratado de Lisboa que, como se sabe, recoge los contenidos del nonato Tratado Constitucional, puede suponer, en este sentido, un nuevo avance. En primer lugar, porque desaparece el tercer pilar, en segundo lugar, por la unificación del sistema de actos jurídicos comunitarios. En cuanto al tratamiento de la inmigración sigue centrándose en la gestión eficaz de los flujos migratorios y en la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos, esto es, en las cuestiones de competencia estatal, pero incluye ya una referencia específica a la integración de los inmigrantes. Así, las medidas que se adoptarán por el Parlamento Europeo y el Consejo con arreglo al procedimiento legislativo ordinarios se refieren conforme al art. 79.2 TFUE a las condiciones de entrada y residencia, la definición de los derechos de los nacionales de terceros países; la expulsión y repatriación de residentes en situación ilegal y la lucha contra la trata de seres humanos, en particular de mujeres y niños. Son ámbitos del fenómeno migratorio que conforme a nuestro reparto interno de competencias corresponden al Estado. No obstante, el art. 79.4 TFUE señala que “el Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros destinadas a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros”. Ello significa que la actuación normativa de la Unión Europea en la materia goza de base jurídica. En definitiva, aún con las limitaciones señaladas resulta el desarrollo de una política europea de integración que necesariamente debe presentarse como una política global susceptible

de abarcar ámbitos como la educación, el acceso al empleo, los servicios sociales y de salud, la vivienda o la cultura entre otros.

De la interpretación del art. 79.4 resulta que son los Estados los principales responsables de adoptar medidas que favorezcan la integración de los inmigrantes y en el caso de España fundamentalmente las Comunidades Autónomas, en el marco de las bases estatales y sin olvidar la importancia en la ejecución de la administración local, al ser la más cercana a las personas migradas. No obstante, esa actuación se desarrollará en el marco de los principios básicos comunes que establezca la UE y puede hacerlo ahora a través del procedimiento legislativo ordinario.

3.2. El sentido de la integración en la política europea de inmigración

Repasada la evolución histórica resulta pertinente aclarar el sentido que se le da a la integración de inmigrantes en la política europea de inmigración, pues puede matizarse en el nuevo marco normativo derivado del Tratado de Lisboa.

En realidad, más allá de las formulaciones programáticas la política europea de integración encuadrada en la genérica de inmigración se ha sustentado en dos pilares. Por un lado, los fondos de ayuda a la integración. Hasta aquí la política europea de integración se ha materializado en instrumentos financieros. Especialmente en el mencionado Fondo Europeo para la Integración pero también en el Fondo Social Europeo o en diversos programas en educación o lucha contra la exclusión social. Por otro lado, las directivas europeas sobre re-

sidentes de larga duración y de reagrupación familiar, se han presentado habitualmente como auténticos instrumentos de integración estructural. Sin embargo, a mi juicio, con la base jurídica del art. 79.4 se puede desarrollar una política europea de integración de la inmigración distinta. Por un lado, resulta obvio que junto a los instrumentos financieros pueden adoptarse actos jurídicos. Hasta ahora, la política europea de integración se ha sustentado en “*soft law*”, no jurídicamente vinculante, pero se acaba de abrir la vía del procedimiento legislativo ordinario con la entrada en vigor del nuevo TFUE. Están habilitados los instrumentos jurídicos con los límites resultantes del 79.4, esto es, como medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros y siempre que no pretendan la armonización de las legislaciones nacionales. Incluso no resultan difíciles de implementar pues los intereses de los Estados en este ámbito suelen ser. Nos referimos a actuaciones concretas de fomento y apoyo pues aún sin un carácter armonizador de las legislaciones de los Estados incide en la actuación de los Estado tanto directamente como a través de la interpretación que pueda resultar del TJUE. La Unión Europea puede colaborar con los Estados adoptando medidas de fomento y apoyo en relación al acceso al mercado de trabajo, el acceso a la salud y a los servicios sociales, el acceso a la educación y el conocimiento del idioma para evitar el fracaso escolar o el acceso a la vivienda a través de políticas de vivienda que eviten la consolidación de zonas habitadas exclusivamente por inmigrantes. Incluso, sin pretender una vinculación directa, la mera existencia de esos actos jurídicos puede limitar y condicionar la actuación de los Estados a través de los principios. En todo caso, ahora nos interesa destacar que mediante cualesquiera de esas actuaciones se incide en competencias autonómicas si atendemos al reparto competencial interno y

por tanto resulta procedente la participación autonómica tanto en el proceso de elaboración (fase ascendente) como en la incorporación de las hipotéticas normas europeas a nuestro ordenamiento (fase descendente).

Pero, aún más importante me parece destacar que esa política europea de integración de los inmigrantes debe desarrollarse en un sentido distinto al que resulta de las dos directivas mencionadas. En principio, la Directiva sobre residentes de larga duración pretende equipararlos a los nacionales en materias como empleo, educación, protección social o asistencia sanitaria y la Directiva sobre reagrupación familiar promueve la estabilidad social de las personas migradas. En este sentido, tienden a favorecer la integración en la sociedad de acogida. Sin embargo, a mi juicio, en ambos casos se parte de una concepción inadecuada de integración. En concreto, se plantea la integración como una exigencia al inmigrante para que adquiera una determinada situación jurídico-administrativa. Sólo si demuestra que está integrado en la sociedad de acogida podrá tener la condición de residente de larga duración o podrá reagruparse. Son, en definitiva, mecanismos de defensa frente al inmigrante, esto es, parten de una concepción defensiva frente al fenómeno migratorio. En este sentido debe interpretarse el art. 7.2 de la directiva sobre reagrupación familiar cuando establece que los Estados podrán requerir a los nacionales de terceros países que cumplan medidas de integración de acuerdo con su legislación nacional, sin precisar siquiera en qué momento deben cumplirlas, o el art. 5 de la directiva de residentes de larga duración cuando establece la posibilidad de que los Estados requieran a los nacionales de terceros países el cumplimiento de las condiciones que respecto a su integración regule la legislación nacional antes de reconocerles ese estatuto de residente de larga duración.

Frente a ello, entiendo que las medidas de integración deben plantearse como actuaciones de los poderes públicos para garantizar la igualdad de las personas migradas en la sociedad de acogida. En ese sentido, resultan más adecuadas a nuestro objeto la Directiva 43/2000, sobre igualdad de trato al margen del origen, o la Directiva 78/2000 sobre igualdad de trato en el empleo. Deben ser, por tanto, políticas públicas con el objetivo de una adecuada inclusión del inmigrante en la sociedad de acogida.

A partir de la entrada en vigor del nuevo TFUE existe base jurídica para nuevas acciones de fomento y apoyo, no armonizadoras, planteadas no desde la posición defensiva que resulta de las directivas antes mencionadas sino desde la igualitaria que se recoge en las primeras comunicaciones de la Comisión en 2003. Los ámbitos de actuación pueden ser los apuntados entonces: el acceso al mercado de trabajo, la educación y las habilidades lingüísticas, la vivienda, la sanidad y los servicios sociales, el entorno social y cultural y la nacionalidad, ciudadanía y respeto a la diversidad. Al menos en los cinco primeros espacios de fomento y apoyo de la actuación de los Estados, esa acción europea puede vincularse a competencias autonómicas conforme al reparto interno de competencias y pueden plantearse, por tanto, cauces de participación autonómica.

Sobre el cómo se articula esa hipotética participación la respuesta es simple: a través de las vías previstas en nuestro ordenamiento. Así, en la fase descendente, esto es, respecto a la participación autonómica en la incorporación de normas europeas a nuestro ordenamiento sabemos que el Tribunal Constitucional ha establecido el principio según el cual esa actuación corresponde al ente territorial, Estado o Comunidad Autónoma, que “material-

mente” o “naturalmente” (son los dos adverbios utilizados por Tribunal, aunque el primero es más preciso) ostenta la competencia según las reglas previstas en el ordenamiento interno, pues no existe un título competencial específico que habilite expresamente para proceder a la aplicación del Derecho europeo sino que es una función asumida en razón de la materia. Sabemos también que este principio se matiza en la práctica por la influencia de títulos horizontales del Estado, especialmente el derivado del art. 149.1.13 CE, que le habilita para establecer las bases pero también debe recordarse que la actuación autonómica ha sido reforzada por su reconocimiento en los nuevos Estatutos de Autonomía. Así, por referirnos al caso de Andalucía, el art. 235.1 establece que “la Junta de Andalucía desarrolla y ejecuta el derecho de la Unión Europea en las materias de su competencia de acuerdo con lo que establezca una ley del Parlamento de Andalucía” e incluso en relación a las bases el art. 235.2 señala que “en el caso de que la Unión Europea establezca una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, la Junta de Andalucía podrá adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas”. Por tanto, la Comunidad Autónoma participa en el proceso de incorporación de los actos jurídicos europeos sobre la integración de inmigrantes.

De la misma forma ocurre en la fase ascendente, esto es, respecto a la participación en las decisiones del Estado. Hasta ahora no se ha planteado esa cuestión pues la política europea de inmigración se ha desarrollado en el espacio competencial del Estado. Sin embargo, ante la toma de decisiones con incidencia en el proceso de integración de los inmigrantes en el marco de la comunitarización definitiva de la política de inmigración, con la desaparición del tercer pilar, resulta pertinente la participación autonómica tanto en la delegación española

en las formaciones del Consejo de la Unión Europea, planteando la ampliación de esa participación a otras formaciones como en la comitología, accediendo a comités hasta ahora no participados.

La conclusión es que si se han delimitado mejor las competencias autonómicas especialmente en los Estatutos en relación al progreso de integración de inmigrantes y ese proceso de integración empieza a incorporarse a las políticas europeas resulta lógica la participación autonómica en esas políticas. Ante el reconocimiento de las competencias autonómicas sobre el fenómeno migratorio y la expansión de las atribuciones de la UE también a la integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida, la conclusión es la necesidad de reforzar en los próximos años esa participación autonómica.

La forma en que esto se hará realidad no puede vislumbrarse en este momento. Sostenemos, de cualquier modo, una concepción europea de la integración que incida en el logro de la igualdad a través de medidas de las políticas públicas de acción social, más que en la defensa frente al fenómeno. Ese marco de actuación común, que no armonizador, puede trasladarse al ordenamiento interno a través de unos planes autonómicos de inmigración, a cuyo desarrollo no debe ser ajeno el Estado, sino que deben desarrollarse en un marco de cooperación interinstitucional.

7. Los retos políticos de la inmigración en España, Andalucía y la Comunidad de Madrid: sobre las filosofías públicas para la integración

Elisa Brey

Este artículo se centra en la formulación política de la integración social en España, Andalucía y la Comunidad de Madrid, como parte de la respuesta política ante la inmigración. Para analizar esta cuestión, nos centraremos en los planes para la integración social, que se implementaron desde el gobierno nacional, la mayoría de las Comunidades Autónomas y muchas de las ciudades españolas. Primero señalaremos cuáles son las características de la inmigración así como los factores que explican la formulación política de la integración social en los contextos señalados. A continuación analizaremos de forma comparada la formulación política de la integración social en España, Andalucía y la Comunidad de Madrid, teniendo en cuenta cuáles son los conceptos claves que emergen dentro del discurso político, y constituyen las *filosofías públicas para la integración social*. Se finalizará la reflexión con unos comentarios acerca de la coordinación de la respuesta política ante la integración social y la inmigración desde los distintos poderes responsables, es decir los entes locales, regionales, nacionales y comunitarios.

En cada caso, la formulación de la filosofía pública dependerá de la definición política de algunos términos claves, tales como los conceptos de ciudadanía, nacionalidad y pluralismo (Favell, 2001). La filosofía que se define entonces, se plantea con el objetivo de mantener y preservar

la cohesión social y el orden público, en unos contextos en los cuales la inmigración introduce cambios. En este sentido, las filosofías públicas para la integración son parte de la respuesta política ante la inmigración, y tendrán cierto impacto en la incorporación de los inmigrantes y sus descendientes en la sociedad receptora¹. En España, la respuesta ante la integración social no siempre se define de la misma manera según los distintos niveles y ámbitos de la administración, y por ello hablaremos de *filosofías públicas*, en plural.

1. Etapas y rasgos de la inmigración en el contexto español

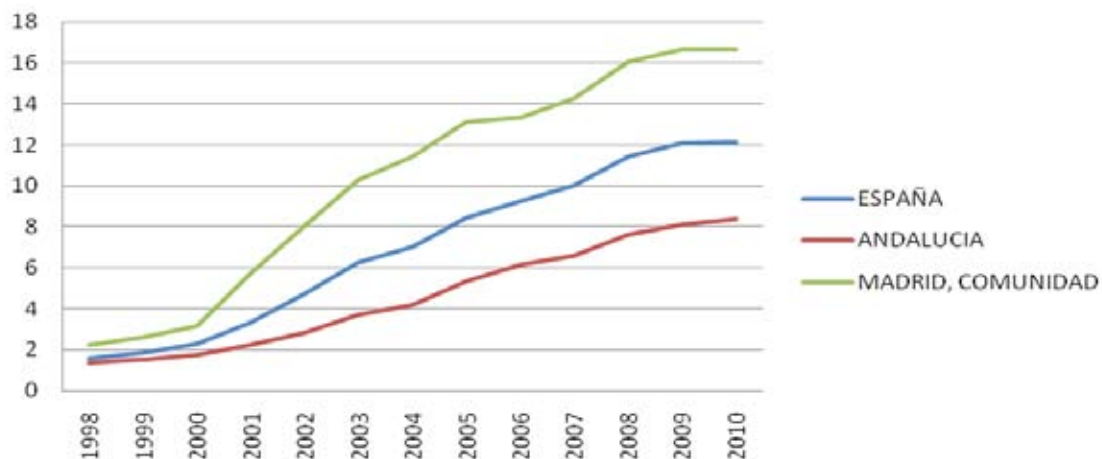
Para comprender el contexto en el cual surgen las filosofías públicas para la integración social, primero señalaremos cuáles son las etapas y los rasgos de la inmigración en España, Andalucía y la Comunidad de Madrid.

1 Pajares (2005), Penninx y Martiniello (2006), así como Schnapper (2007) defienden un punto de vista similar.

De acuerdo con Cachón (2002), la inmigración en España no se convierte en un “problema social” hasta el año 2000. Según la perspectiva de Lenoir (1993), ello significa que la inmigración introdujo entonces cambios en la vida cotidiana, especialmente en lo que se refiere al incremento de referencias sobre esta cuestión en el debate político. Cachón analiza también la evolución de la inmigración en España de acuerdo con el concepto de “ciclo migratorio” elaborado por Dassetto (1990). Según este último autor, un “ciclo migratorio” es un proceso que se desarrolla en tres etapas a través de las cuales algunos grupos de población, llegados desde regiones económicas pobres y dependientes, instalan su residencia en un Estado-nación concreto, que forma parte de las regiones centrales de la economía capitalista global. Durante la primera etapa del ciclo, los estándares de vida así como las condiciones de trabajo de los migrantes suelen ser precarias e inestables. Durante el segundo periodo, los migrantes son cada vez más visibles en los espacios fí-

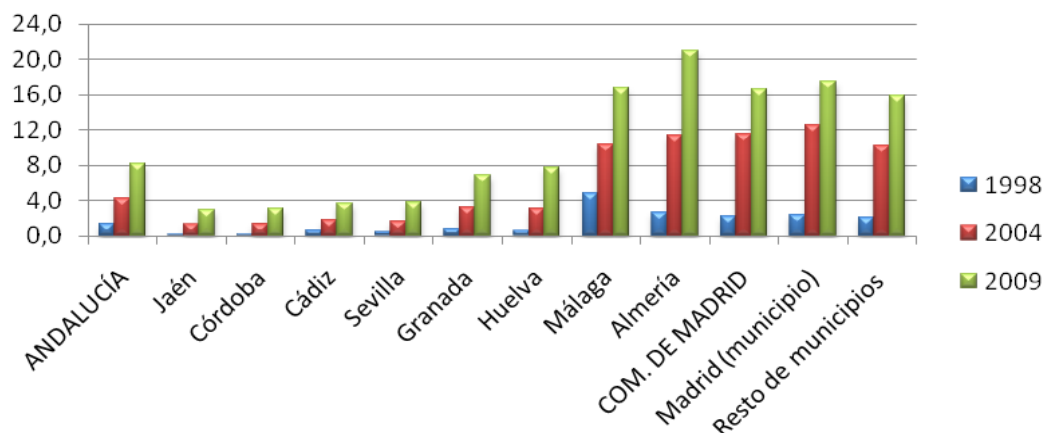
sicos y sociales, mientras que asociaciones y sindicatos comienzan a actuar a favor de la inclusión. En relación con las filosofías públicas para la integración, la tercera etapa del ciclo es la más significativa, porque es entonces cuando se plantean las cuestiones de la “co-inclusión”, la participación de los inmigrantes en la vida social y política, así como la definición de la ciudadanía. En este contexto, Dassetto considera que el asentamiento de los migrantes implica “un proceso lento de reconocimiento mutuo”. A raíz del análisis que hace de la evolución de la inmigración en España, Cachón llega a la conclusión de que el segundo periodo del “ciclo migratorio” comienza a mediados de los ochenta, cuando el saldo migratorio comienza a registrar valores positivos. La última etapa del “ciclo migratorio” comenzaría en torno al año 2000, coincidiendo con el momento en el que la inmigración se convierte en un “problema social”. En Andalucía y la Comunidad de Madrid, la inmigración sigue las mismas etapas.

Gráfico 1. Evolución de la proporción de población extranjera sobre la población total (1998-2010)



Elaboración propia a partir del INE.

Gráfico 2. Evolución de la proporción de población extranjera sobre la población total, en las provincias de Andalucía y los municipios de la Comunidad de Madrid (1998-2009)



Elaboración propia a partir del INE.

En España, la inmigración extranjera se caracteriza por la rapidez de su incremento y la diversidad de sus orígenes. Mientras que en el año 1998, la población extranjera representaba el 1,6% de la población total, a principios del año 2010 representaba el 12%, aumentando desde 637.000 personas a 5,7 millones. En Andalucía, la población extranjera representaba el 1,4% de la población total en 1998, mientras que a principios del año 2010, representaba el 8,4%, aumentando desde 100.000 personas a 700.000, manteniéndose por debajo de la media española. En la Comunidad de Madrid, la población extranjera pasaba de 115.000 personas a un millón, representando el 2,3% de la población total en 1998 y el 16,6% en 2010, situándose siempre por encima de la media española (ver gráfico 1). En el marco de las provincias andaluzas, el porcentaje de población extranjera es más elevado en Málaga y Almería: entre 1998 y 2009, pasa del 5% al 17%, y del 2,6% al

21% respectivamente. Entre los municipios madrileños, el porcentaje de población extranjera es mayor en el municipio de Madrid, frente al resto de municipios de la Comunidad, aunque parece que la diferencia está disminuyendo en los últimos años, debido a la instalación de la población extranjera en las zonas periféricas (gráficos 2 y 4).

El gráfico 3 presenta de forma resumida la composición de la población extranjera en función del continente de nacionalidad en 2010, mientras que la tabla 1 incluye la lista de los cinco principales países de nacionalidad de la población extranjera. Así, a escala nacional, las cinco nacionalidades más representadas son la rumana (14,5%), la marroquí (13%), la ecuatoriana (7%), la británica (6,8%) y la colombiana (5%). En Andalucía, son la británica (16,2%), la marroquí (15,8%), la rumana (13%), la alemana (4%) y la colombiana (3%). Mientras que en la

Comunidad de Madrid, son la rumana (20%), la ecuatoriana (12%), la marroquí (8%), la colombiana (6,5%) y la peruana (6%). Como los datos indican, Andalucía acoge una parte de población jubilada de los países del entorno inmediato (Unión Europea de los 15), mientras que la Comunidad de Madrid acoge una mayoría de población procedente de América Latina. En ambos casos, destaca la presencia de población procedente de Rumanía y Marruecos, al igual que ocurre a nivel nacional. Las diferencias regionales en cuanto al origen de la población inmigrante se verán reflejadas en otras características, tales como el estatus legal, los motivos de la llegada a España, la distribución territorial, y la participación en los distintos ámbitos de la sociedad receptora (educación, mercados de trabajo y vivienda, participación política, identidades, etc.). A continuación, se hará hincapié en algunos rasgos de la inmigración en España, que con matices se aplican también a Andalucía y la Comunidad de Madrid.

Tabla 1. Principales países de nacionalidad de la población extranjera (2010)

	ESPAÑA	ANDALUCÍA	COM. DE MADRID
1.	Rumania	Reino Unido	Rumania
2.	Marruecos	Marruecos	Ecuador
3.	Ecuador	Rumania	Marruecos
4.	Reino Unido	Alemania	Colombia
5.	Colombia	Colombia	Perú

Elaboración propia a partir del INE.

Gráfico 3. Continente de nacionalidad de la población extranjera (2010)

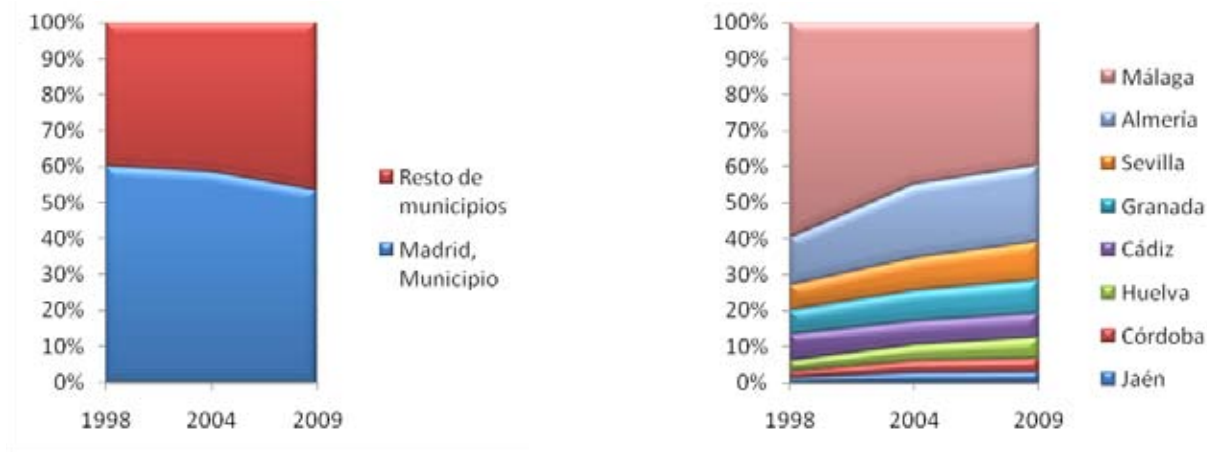


Elaboración propia a partir del INE.

Por un lado, la proporción de inmigrantes irregulares en el contexto español sigue siendo relativamente elevada (Cebolla y Ferrer 2008), tal y como ocurre en otros países del sur de Europa, y ello puede explicarse por el fácil acceso a la economía informal (Reyneri 2003). En algunos casos, el nivel de irregularidad se explica en función de la proporción relativamente baja de refugiados y demandantes de asilo, y se considera como una consecuencia de las medidas dirigidas a la regulación de los flujos y el control de los extranjeros (Finotelli 2007). Por otro lado, también se observan diferencias en cuanto a los motivos por los cuales los inmigrantes llegaron a España. Si bien hasta los años 2007- 2008, que marcan el inicio de la crisis económica, la oferta de trabajo así como la inmigración económica no dejaban de crecer, a lo largo de la última década el componente familiar de los flujos también adquirió importancia, y

con ello aumentó la proporción de mujeres y jóvenes. Por último, la distribución territorial de los inmigrantes en España no muestra homogeneidad, sino que la mayoría de ellos se concentran en áreas urbanas y algunas regiones específicas. A principios de 2010, el 67% del total de la población extranjera estaba empadronada en Cataluña, la Comunidad de Madrid, la Comunidad Valenciana, así como Andalucía. Precisamente, en esta última, en 2009, el 80% de los inmigrantes se concentra en la provincia de Málaga (40%), Almería (21,5%), Sevilla (11%) y Granada (9%). Con respecto al año 1998, se observa una menor concentración de la población extranjera, por lo menos a escala provincial. En cuanto a la Comunidad de Madrid, a lo largo de la última década, se observa un aumento de la inmigración en los municipios de la periferia metropolitana, mientras que desciende la población extranjera en la capital (gráfico 4).

Gráfico 4. Distribución de la población extranjera en las provincias de Andalucía y los municipios de la Comunidad de Madrid, sobre el total de población extranjera en cada región (1998-2009)



Elaboración propia a partir del INE.

Las pautas de llegada e instalación de la población inmigrante tendrán consecuencias en sus modelos de incorporación en la sociedad receptora, que se entiende aquí en términos de participación (Penninx y Martinie-llo 2006). En cuanto a su inserción en el mercado de trabajo, la mayoría de los inmigrantes forman parte de la población activa, y los que actualmente trabajan se concentran en la agricultura, la construcción así como los servicios personales y la hostelería. En Andalucía tiene mayor peso el sector agrícola que en la Comunidad de Madrid, planteándose retos específicos en las zonas rurales, relacionados por ejemplo con los alojamientos para temporeros. Sin embargo, en el momento de crisis actual, el mercado de trabajo formal ya no cumple “su papel cohesionador”. Por otro lado, España y sus regiones entraron ya en la tercera etapa del “ciclo migratorio”, al plantearse los retos de la diversidad y la “co-inclusión”, y por ello es preciso considerar lo que ocurre en otros ámbitos, relacionados con las dimensiones más subjetivas de la participación. En relación con ello, la participación política podría verse facilitada porque tienen derecho al voto en todas las elecciones los inmigrantes que adoptaron la nacionalidad española, mientras que tienen derecho al voto en las elecciones municipales los nacionales de la Unión Europea y los nacionales de los países que firmaron acuerdos bilaterales con España para el reconocimiento de la reciprocidad del voto. Además, recientemente se publicaron varios estudios sobre las identidades y las actitudes hacia el otro a escala nacional (Díez Nicolás 2009; Cea d’Ancona y Vallés 2009) y regional (Sobre Andalucía: Pérez Yruela y Rinken 2007; Rinken y otros 2009. Sobre Madrid: Domínguez y Brey 2009), que investigan las actitudes positivas y negativas de la población española no inmigrante hacia la población que viene de otros países, y las reticencias que existen hacia la valoración de la di-

versidad cultural. Para favorecer la aceptación del otro y la convivencia, juegan entonces un papel fundamental los discursos políticos, que se transmiten en parte a través de las filosofías públicas para la integración social. Antes de analizar en qué consisten, en el siguiente apartado se señalarán cuáles son los factores que explican la formulación política de la integración social en el contexto español.

2. Factores explicativos de las filosofías públicas para la integración social

En su libro *Philosophies of Integration*, Favell (2001) compara la relación entre la inmigración y la idea de la ciudadanía en Francia y el Reino Unido. Distingue tres factores principales para explicar el desarrollo y la especificidad de cada filosofía: la tradición filosófica, el juego político entre los partidos mayoritarios, así como la relación entre el país receptor y los países de origen de los inmigrantes, especialmente si estos son antiguas colonias.

Según un estudio realizado en 2007 (Brey 2009), en España la tradición filosófica no aparece como uno de los factores claves que explican la especificidad de las filosofías públicas para la integración. En este contexto de recepción, uno de los factores explicativos más importantes es el debate político más reciente, no solamente en España sino también en otros países receptores. De hecho, en la introducción de los planes que consideran la integración social en relación con la inmigración, se suelen encontrar referencias sobre la realidad de

Francia, Reino Unido, Holanda, Alemania, Canadá y las iniciativas que se llevan a cabo a escala comunitaria. Cuando ocurre, se describen y analizan las políticas así como los procesos de integración social. Los principios que aparecen en los planes elaborados en España y sus regiones, se definen entonces parcialmente en relación con la situación y la evolución del debate político en otros contextos de recepción. Parece evidente que la pertenencia de España a la UE tiene consecuencias sobre las políticas de integración que se implementan, como también ocurre en el caso de las políticas de regulación de los flujos y en la lucha en contra de las discriminaciones. En el caso de Andalucía, el Proyecto para la Inserción Social y Laboral de Inmigrantes Extranjeros en Andalucía (1995), acogido a la Iniciativa Comunitaria HORIZON, marcó el inicio de la formulación de la respuesta política ante la inmigración. Más adelante, se puso en marcha el Proyecto *Diversidad*, acogido a una nueva iniciativa comunitaria, INTEGRA, financiada también por el Fondo Social Europeo para la Integración de colectivos en riesgo de exclusión social. De cara al futuro, es probable que la influencia de las iniciativas comunitarias en el contexto español se mantenga e incluso aumente, en la medida en que las administraciones nacionales, regionales y locales intercambian experiencias y ejemplos de “buenas prácticas”, pero también porque la UE está introduciendo cada vez más directivas considerando la gestión de la inmigración y las consecuencias que conlleva la diversificación de las sociedades donde se instala².

Además de la influencia del contexto político, la relación entre España y los países de origen de los inmigrantes es otro factor que explica la definición de las filosofías públicas para la integración social. En este sentido, se podría establecer una primera distinción entre los grupos inmigrantes, en función del periodo de residencia legal continua que se les exige antes de que puedan pedir la nacionalidad española. Mientras que para la mayoría de los inmigrantes, el periodo se extiende hasta diez años, los nacionales de algunos países latinoamericanos y Guinea Ecuatorial sólo tienen que esperar dos años, debido a los vínculos históricos que España mantenía con estos países. En la medida en que el acceso a la nacionalidad se considera como uno de los principales factores que favorece la incorporación de los inmigrantes, esta diferencia puede facilitar la participación de algunos en la sociedad española, pero también introduce cierto grado de discriminación con respecto a otros en función de su origen nacional. La diferenciación que se establece entonces a nivel político, posiblemente tenga consecuencias sobre la realidad de los inmigrantes, clasificados en función de su grupo de origen. El propio término “inmigrante” introduce una estratificación entre distintos grupos extranjeros. Tal y como sugiere Calavita (2003), en España no se hace referencia a los extranjeros de “otros países del primer mundo” con el término “inmigrantes”. En el debate político y público, el término se reservaría para referirse a los inmigrantes económicos, que se distinguen de los nacionales de los países que pertenecen al centro de la economía global.

A la hora de explicar la formulación política de la integración social, influyen distintas voces en el debate relacionado con la inmigración. Por un lado, algunas asociaciones, ONGs y en ocasiones también sindicatos reivindican la defensa de los derechos de los inmigrantes, y su plena participación en la sociedad. En España, tal y como argu-

2 Para más información, véase el apartado “Justicia, libertad y seguridad” en la página donde se sintetiza la legislación de la UE: http://europa.eu/legislation_summaries/index_es.htm.

menta López Sala (2005), y como ocurrió en otros países del norte de Europa (Penninx y Martiniello 2006), algunas organizaciones de la sociedad civil y administraciones locales empezaron a actuar para facilitar esta participación antes de que lo hiciera el gobierno nacional, y su actitud puede favorecer el desarrollo de unas filosofías más inclusivas. Según De Prada (2008), así como Pumares e Iborra (2008), la implicación de los agentes sociales de solidaridad caracteriza la respuesta ante la inmigración en la Comunidad de Madrid y Andalucía. Además, podría ser uno de los rasgos distintivos del contexto español, acorde con el menor grado de desarrollo del Estado de bienestar y los servicios públicos. En el contexto andaluz, las ONG tuvieron el principal protagonismo en los años ochenta y buena parte de los noventa. Se organizaban entonces en torno al ideario humanitario, como el de Cruz Roja o Médicos sin Fronteras, o al ideario cristiano de base, agrupadas en torno a entidades como Cáritas o Almería Acoge, núcleo fundador de lo que actualmente es la Federación Andalucía Acoge (Pumares e Iborra 2008).

Sin embargo, los debates también se ven influenciados por voces y opiniones en contra de la inmigración. En su libro *La integración ciudadana: una perspectiva para la inmigración* (2005), Pajares denuncia el hecho de que en España, la inmigración suele percibirse en términos negativos, con la excepción de los inmigrantes procedentes de países más favorecidos. Según él, parte de los medios de comunicación y algunos partidos políticos ayudan a la reproducción de este punto de vista negativo, en la medida en que vinculan la inmigración con la delincuencia, y ofrecen una imagen de los inmigrantes con cierta visión de superioridad, aunque no siempre lo hagan de forma consciente. Además, Parajes señala que se hacen referencias continuas a la inmigración como una amenaza o como un fenómeno que invade el merca-

do de trabajo español, sino la sociedad en su conjunto. Ejemplo de ello sería el empleo del término “chapapote” para denominar a los inmigrantes procedentes de los países subsaharianos. Estas visiones negativas afectan aún más a los inmigrantes irregulares, en la medida en que su situación se percibe en términos de “ilegalidad”, y muchos de ellos están empleados en la economía informal o sumergida. En última instancia, estas actitudes podrían conllevar a la aparición de partidos en contra de la inmigración, como ha ocurrido de forma puntual durante las últimas elecciones municipales, en 2007³.

3. La respuesta política ante la integración social en España, Andalucía y Madrid

En la última parte de este artículo, se analizarán los planes relacionados con la inmigración y la integración social. Si bien es cierto que consideran las dimensiones sociales, económicas, políticas y culturales de los procesos de integración, los argumentos que a continuación se presentan se centrarán en los principios y los conceptos adoptados, con el objetivo de analizar las filosofías públicas que definen. Primero se describirá la evolución de la respuesta política ante la integración a nivel nacional, antes de considerar los planes regionales que se implementaron en Andalucía y la Comunidad de Madrid, teniendo en cuenta que el gobierno nacional no es el único nivel de la administración que tiene competencia en esta materia en España.

3 Ver *El País*, “Xenófobos en el salón de plenos” (01-06-2007), “Los partidos ‘ultras’ y antiinmigración tocan poder” y “Xenofobia en la ciudad modelo” (03-06-2007).

3.1. La evolución de la filosofía pública para la integración social a nivel nacional

Si bien es cierto que la política migratoria española comenzó a mediados de los ochenta, con motivo de la entrada del país en la Unión Europea, en el debate parlamentario no se hizo ninguna referencia a la cuestión de la integración social hasta el año 1991 (Pajares 2005: 131). Dos años más tarde, la integración se reconoció de forma explícita como uno de los principales objetivos de la política migratoria. En el año 1994, se crearon el *Foro para la Integración Social de los Inmigrantes* y el *Observatorio Permanente de la Inmigración*, mientras que se adoptaba el *Primer Plan para la Integración Social de los Inmigrantes*. Estos acontecimientos marcaron entonces los primeros pasos de la respuesta política ante la inmigración a nivel nacional.

En el año 2000, las elecciones legislativas dieron la mayoría absoluta al Partido Popular (PP). Con ello, empezó un nuevo periodo para la política migratoria en España. El primer cambio importante afectó el reparto de las competencias en esta materia. Antes de las elecciones, distintas cuestiones relacionadas con las migraciones eran responsabilidad del Ministerio de Empleo y Asuntos Sociales, y de los Ministerios del Interior y de Asuntos Exteriores. Sin embargo, el nuevo gobierno decidió entonces que todas las competencias del primero serían trasladadas al Ministerio del Interior. Además, se adoptaron dos nuevas reformas de la Ley de Extranjería. La *Ley Orgánica 8/2000*, y la *Ley 14/2003* introdujeron entonces varias limitaciones respecto al texto anterior (*Ley Orgánica 4/2000*) que se adoptó mientras el PP gobernaba sin mayoría absoluta. Se incluyeron nuevas restricciones a los movimientos de población hacia España, y se trató de limitar los derechos de los inmi-

grantes, especialmente en el caso de que su situación legal sea irregular. Según Pajares (2005: 41), durante el segundo periodo legislativo dirigido por el PP (2000-2004), el gobierno dio una mayor importancia al control de los flujos y la gestión del orden público, frente a la cuestión de la integración social.

En el año 2004, se convocaron nuevas elecciones legislativas, y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) obtuvo la mayoría de los votos. Durante el periodo que comenzó entonces y llega hasta la actualidad, ocurrieron dos acontecimientos importantes. Por un lado, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales recuperó la mayoría de sus competencias en materia de inmigración, convirtiéndose más adelante en el Ministerio de Trabajo e Inmigración. Se creó una Secretaría de Estado de Inmigración e Emigración específica, en la cual se incluyó una Dirección General de Integración de los Inmigrantes. Por otro lado, se adoptó el *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración* (PECI), vigente para el periodo 2007-2010.

El *PECI* defiende una aproximación global, holística y proactiva de la integración social. La introducción incluye una definición del concepto que se basa en los “Principios básicos comunes en materia de integración”, adoptados por el Consejo de la Unión Europea y los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, en noviembre de 2004. En este sentido, los autores del *PECI* adoptado en España a nivel nacional se muestran de acuerdo con que la integración es un proceso bidireccional basado en la reciprocidad de los derechos y las obligaciones que conlleva para los nacionales de terceros países que residen en situación regular y la sociedad receptora. También consideran que este proceso debería respetar los valores básicos de

la UE y la Constitución Española, que defiende el derecho de libertad, justicia, igualdad, pluralismo político, dignidad personal, así como el respeto de la Ley y de los derechos de los otros. El Plan se plantea entonces con el objetivo de promover la integración, y orientar las actuaciones políticas en este ámbito, para el conjunto de la sociedad y no solamente a los inmigrantes y sus descendientes. Para lograr este objetivo, se consideran que los principios políticos más importantes son los siguientes (Dirección General de Integración de los Inmigrantes 2007: 11):

- Igualdad y no discriminación de los derechos y los deberes entre los inmigrantes y la población autóctona.
- Ciudadanía, refiriéndose a la promoción de una participación cívica, social, económica, cultural y política completa de los inmigrantes en la sociedad receptora.
- Interculturalidad que debería caracterizar las interacciones entre los individuos con distintos orígenes y características culturales, e implica el respeto de la diversidad cultural.

El *PECI* se elaboró en parte mediante la consulta a expertos y organizaciones que trabajan sobre inmigración y/o integración social. En la medida en que numerosas ciudades y Comunidades Autónomas comenzaron a llevar a cabo actuaciones en el ámbito de la integración social antes que el gobierno nacional, para un estudio completo de las filosofías públicas para la integración social en España, es preciso tener en cuenta las experiencias locales y regionales. En el siguiente apartado, nos centraremos en los casos de Andalucía y la Comunidad Autónoma de Madrid.

3.2. La formulación política de la integración social en dos regiones españolas: Andalucía y la Comunidad de Madrid

A continuación, se analizará la formulación de la respuesta política ante la inmigración en Andalucía y la Comunidad de Madrid. La elección de ambos casos resulta relevante en la medida en que son dos de las principales regiones de recepción de inmigración en España. Por otro lado, cada comunidad autónoma está dirigida por un gobierno con distinto color político, y según el análisis que hicimos de la formulación política de la integración social a nivel nacional, este criterio podría ser uno de los determinantes para explicar las diferencias entre las filosofías públicas para la integración social en distintos momentos y contextos de recepción. La respuesta política ante la integración social y la inmigración en Andalucía y la Comunidad de Madrid ya fueron objeto de una comparación en el mismo libro de Pajares citado anteriormente. El autor analizaba entonces los planes adoptados en ambas comunidades autónomas y Cataluña, entre 2001 y 2004. A su juicio, los planes incluían una serie de principios básicos comunes, entre los cuales: la igualdad de derechos y deberes entre los inmigrantes y la población autóctona; la normalización de la presencia de los inmigrantes y de su situación en la sociedad receptora; la participación social; la interculturalidad, especialmente referida a las interacciones sociales; la igualdad de género; así como el principio de descentralización (Pajares 2005: 137).

Tabla 2. Planes para la gestión de la integración social y la inmigración en España, Andalucía y la Comunidad de Madrid

ESPAÑA	ANDALUCÍA	COM. DE MADRID
Primer Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (1994) Primer Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010) Segundo Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración*	Primer Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (2001-2004) Segundo Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (2006-2009) Tercer Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (2010-2013)*	Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid (2001-2003) Plan de Integración 2006-2008. Comunidad de Madrid Plan de Integración 2009-2012. Comunidad de Madrid

Elaboración propia. * En fase de preparación en mayo de 2010.

En los últimos años, ambas Comunidades Autónomas implementaron nuevas actuaciones. Andalucía adoptó un Segundo Plan Integral para la Inmigración (2006-2009) y está preparando el tercero, mientras que la Comunidad de Madrid adoptó dos Planes de Integración, para los periodos 2006-2008 y 2009-2012 (tablas 2 y 3). En cuanto a los principios rectores y los objetivos en torno a los cuales se estructuran estos planes, mantienen algunos conceptos en común, como son los de integración; normalización, reconociéndose así el carácter estable de la inmigración; interculturalidad; y coordinación entre los distintos poderes políticos responsables en esta materia. Sin embargo, la organización de la respuesta política ante los retos de la integración social y la inmigración en ambas comunidades autónomas difiere en torno a distintos puntos. Mientras que en Andalucía, la promoción de los planes se realiza desde la Consejería de la Presidencia de la Junta, en Madrid, los últimos planes se promovieron desde la Consejería de Inmigración y Cooperación, actualmente integrada en la Consejería de Empleo, Mujer e Inmigración. En cuanto al diseño del plan, parece que tiene un enfoque más técnico en el caso andaluz, lo cual podría permitir una mayor aplicabilidad de los objetivos, mientras que se adopta un enfoque más normativo y político en el caso madrileño. También difiere

la misma denominación del documento: mientras que el plan andaluz es “para la inmigración”, el plan madrileño es “para la integración”, adaptándose este último a los estándares definidos por el *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración* (2007-2010). Si bien en una primera etapa, las regiones se anticiparon al gobierno nacional en la formulación de los planes, una vez adoptado, el plan nacional pretende constituir un marco de referencia para las actuaciones regionales en materia de integración social e inmigración. Para ello, la financiación estatal de las actuaciones autonómicas se condiciona a la adecuación de los planes de las regiones a los objetivos definidos a nivel nacional, principalmente a través del Plan antes mencionado (PECI). Según Izquierdo y León-Alfonso (2008), así como Pumares e Iborra (2008), es necesaria la formulación de unos principios básicos en los que, independientemente de las ideologías, la mayoría de los agentes que intervienen en el desarrollo de las políticas de bienestar coincidan.

Con respecto al objeto de estudio de este artículo, se plantea entonces la cuestión de saber si existen filosofías públicas para la integración social en el caso de Andalucía y la Comunidad de Madrid. Según Gil (2006), en el caso madrileño, no existe una filosofía pública de integra-

ción social, y las razones las encuentra en que no existe una explícita identidad “nacional” en la región, como sería el caso de Cataluña o el País Vasco, ni una corriente de pensamiento sobre las peculiaridades regionales. En este sentido, la identidad madrileña se asociaría directamente con una identidad española. En el contexto español, Andalucía tampoco está reconocida como una de las nacionalidades históricas, pero sí existe una corriente de pensamiento sobre las peculiaridades regionales, que se

ilustra por ejemplo con el libro coordinado por Isidoro Moreno (2008), acerca de *La identidad cultural de Andalucía*, que incluye consideraciones sobre la historia, la cultura, el habla, la etnicidad, el nacionalismo y el pueblo andaluz. Si este debate siguiera adelante, merecería plantearse la cuestión de la identidad andaluza en relación con los cambios derivados de la inmigración extranjera, y en especial la diversificación de la sociedad en términos culturales, étnicos y religiosos que supone.

Tabla 3. Cuadro-resumen sobre los planes para la integración social y la inmigración en Andalucía y la Comunidad de Madrid

	II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (2006-2009)	Plan de Integración 2006-2008. Comunidad de Madrid	Plan de Integración 2009-2012. Comunidad de Madrid
Organismo	Junta de Andalucía	Consejería de Inmigración	Consejería de Inmigración y Cooperación*
Principios rectores (lo subrayado indica los principios comunes)	Adaptabilidad, cooperación, coordinación, descentralización, integralidad, integridad, interculturalidad, normalización, participación, socialización, transversalidad.	Cohesión social, igualdad de oportunidades, corresponsabilidad, normalización, interculturalidad, coordinación.	Legalidad e integración, convivencia sin discriminaciones, igualdad de oportunidades para todos en la sociedad de acogida, cohesión social, coordinación.
Objetivos	Acogida; plena integración; acceso en condiciones de igualdad y equidad a los servicios básicos comunes; coordinación, cooperación y seguimiento de las actuaciones políticas; conocimiento de la realidad; formación de los profesionales; sensibilización social; cooperación al desarrollo.	Objetivo principal: Integración social de las personas inmigrantes, considerada como un proceso bidireccional. Ejes estratégicos: Intervención, información, mediación, formación, sensibilización.	Objetivos vinculados a los ámbitos de actuación.
Órganos asociados	Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias; Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones; Sistema de Información Digital de la Inmigración en Andalucía; Foro Andaluz de la Inmigración (2001); Fondo de apoyo a la acogida y la integración de inmigrantes, así como refuerzo educativo (2005); Fondo de Inmigración (2009).	Observatorio de la inmigración Escuela de mediación social intercultural (EMSI) Centros de Atención Social Intercultural (CASI)	Observatorio de la inmigración Escuela de profesionales de la inmigración (EPI) Centros de Participación e Integración de Inmigrantes (CEPI)

Elaboración propia. * Actual Consejería de Empleo, Mujer e Inmigración.

Conclusiones

A modo de conclusión, se finalizará la reflexión con unos comentarios acerca de la necesidad o no de coordinar la respuesta política ante la integración social y la inmigración entre los distintos poderes responsables, es decir los entes locales, regionales, nacionales y comunitarios. En relación con el objeto de estudio de este artículo, según Izquierdo y León-Alfonso (2008: 37): “La falta de coordinación vertical (con la administración central) u horizontal (con el resto de gobiernos autonómicos) en la elaboración de los planes de integración social impone ineficiencias en el sistema, tales como el solapamiento de algunas intervenciones o la pérdida de la oportunidad para la difusión de buenas prácticas entre los distintos territorios (en particular de aquellos con una larga experiencia en materia de inmigración)”. Mientras que la colaboración entre las regiones y la Unión Europea ya existe mediante la financiación de proyectos, la colaboración entre las regiones y la administración central podría reforzarse a través de distintos mecanismos, entre los cuales: el Consejo Superior de Política de Inmigración, los órganos de trabajo de segundo nivel, y una organización más homogénea de la respuesta política. Desde el año 2007, la aplicación del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración favoreció los avances en esta dirección.

Con respecto a los retos políticos de la inmigración, es a escala regional y local dónde se observan con más precisión. Por ello, resulta importante dar visibilidad a las experiencias que se desarrollan en estos ámbitos, y las respuestas que desde los poderes regionales y locales se llevan a cabo en la medida en que tienen una mayor capacidad de pragmatismo. En el contexto de crisis

económica actual, sería preciso que las administraciones no sacrifiquen la continuidad de unos programas que ya llevan funcionando por lo menos una década. De hecho, al igual que ocurrió en otros contextos, es de esperar que la mayoría de los inmigrantes que llegaron se quedarán en España. Por ello, es preciso mantener el compromiso frente a una realidad visible e inevitable, el de la diversificación de la sociedad en sus distintos contextos de recepción. Por el contrario, habría que evitar una atención exclusivamente asistencial, que podría constituir una nueva “población objeto”, definida desde sus carencias (reales o supuestas) y sin capacidad de acción autónoma (De Prada 2008: 145; Pumares e Iborra 2008: 58). En este contexto, tal y como ocurrió en los comienzos de la inmigración en España, las organizaciones de la sociedad civil siguen jugando un papel fundamental como interlocutores para la colaboración entre las administraciones y los ciudadanos.

Bibliografía

- ARANGO, Joaquín (2004), “La inmigración en España a comienzos del siglo XXI”, en J. Leal Maldonado (coord.), *Informe sobre la situación demográfica en España*, Fundación Fernando Abril Martorell.
- BREY, Elisa (2007), *La formulación política de la integración en distintos contextos de inmigración*, Diploma de Estudios Avanzados.
- BREY, Elisa (2009), “Public philosophies of integration in Spain”, *Documento de Trabajo*, Nº 3 – 2009 (III), Biblioteca virtual del GEPS. En Internet.
- CACHÓN, Lorenzo (2002), “La formación de la ‘España inmigrante’: mercado y ciudadanía”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 97.
- CACHÓN, Lorenzo (2003), “La inmigración en España: los desafíos de la construcción de una nueva sociedad”, *Revista Migraciones*, 14.
- CACHÓN, Lorenzo (2008), “La integración de y con los inmigrantes en España: debates teóricos, políticas y diversidad territorial”, *Política y Sociedad*, vol. 45 (1).
- CALAVITA, Kitty (2003), “A “reserve army of delinquents”. The criminalization and economic punishment of immigrants in Spain”, *Punishment & Society*, vol. 5, nº 4.
- CASTLES, Stephen, y MILLER, Mark J. (2003), *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, Palgrave.
- CEA D’ANCONA, María Ángeles, y VALLES MARTÍNEZ, Miguel S. (2009), *Evolución del racismo y la xenofobia en España (Informe 2009)*, Madrid: Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones.
- CEBOLLABOADO, Héctor, y GONZÁLEZ FERRER, Amparo (2008), *La inmigración en España (2000-2007). De la gestión de flujos a la integración de los inmigrantes*, Cuadernos y Debates 184, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- CENTRO DE ESTUDIOS ANDALUCES (2005), *Aportaciones para entender el efecto de la inmigración en Andalucía*, Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía.
- CENTRO DE ESTUDIOS ANDALUCES (2007), *La inmigración en España. Una visión desde el siglo XXI*, Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía.
- COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID (2004), *Plan Madrid de Convivencia Social e Intercultural (2004-2007)*, Madrid: Área de Gobierno de Empleo y Servicios a la Ciudadanía.
- DASSETTO, Felice (1990), “Pour une théorie des cycles migratoires”, en A. Bastenier y F. Dassetto, *Immigrations et nouveaux pluralismes. Une confrontation de sociétés*, Bruselas: De Boeck-Wesmael.
- DE PRADA, Miguel Ángel (2008), “Inmigración extranjera en la Comunidad de Madrid: Consolidación del hecho social migratorio y emergencia de un modelo de gestión de la diversidad”, *Política y Sociedad*, vol. 45 (1).
- DIEZ-NICOLÁS, Juan (2009), “Construcción de un índice de Xenofobia-Racismo”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 80, Serie Migraciones Internacionales (1).
- DIRECCIÓN GENERAL DE INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES (2007), *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010)*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

DOMÍNGUEZ, Marta, y BREY, Elisa (2010), “Los retos de la inmigración en España: Análisis comparativo de los discursos de la administración y la población inmigrante”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 85, Serie Migraciones Internacionales (2).

FINOTELLI, Claudia (2007), *Norte y Sur en Europa: ¿Mito o realidad? Inmigrantes irregulares en Italia y en Alemania*, Presentación en la Universidad Complutense de Madrid.

GIL, Sonia (2006), *Las argucias de la integración. Construcción nacional y gobierno de lo social a través de las políticas de integración de inmigrantes. Los casos de Cataluña y Madrid*, Tesis doctoral presentada en el Departamento de Cambio Social, F. CC. Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, *Encuesta de Población Activa*.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, *Padrón Municipal de Habitantes*.

IZQUIERDO ESCRIBANO, Antonio, y LÉON-ALFONSO, Sandra (2008), “La inmigración hacia dentro: argumentos sobre la necesidad de la coordinación de las políticas de inmigración en un Estado multinivel”, *Política y Sociedad*, vol. 45 (1).

JUNTA DE ANDALUCÍA (2001), *I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía*, Consejería de Gobernación.

JUNTA DE ANDALUCÍA (2006), *II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (2006-2009)*, Consejería de Gobernación.

LENOIR, R. (1993), “Objeto sociológico y problema social”, en P. Champagne y otros, *Iniciación a la práctica sociológica*, Madrid: Siglo XXI.

LÓPEZ SALA, Ana María (2005), *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*, Rubí (Barcelona): Anthropos Editorial.

MORENO, Isidoro (ed.) (2008), *La identidad cultural de Andalucía*, Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía, Sevilla.

PAJARES, Miguel (2005), *La integración ciudadana: una perspectiva para la inmigración*, Barcelona: Icaria.

PÉREZ YRUELA, Manuel, y RINKEN, Sebastián (2007), *Opiniones y actitudes de la población andaluza ante la inmigración*, Estudios y monografías (5), Junta de Andalucía: Consejería de Gobernación.

PENNINX, Rinnus, y MARTINIELLO, Marco (2006), “Integration Processes and (local) Policies: State of the Art and Lessons”, *REIS*, 116.

PUMARES FERNÁNDEZ, Pablo, e IBORRA RUBIO, Juan Francisco (2008), “Población extranjera y política de inmigración en Andalucía”, *Política y Sociedad*, vol. 45 (1).

REYNERI, Emilio (2003), “Immigration and the Underground Economy in New Receiving South European Countries: Mainfold Negative Effects, Mainfold Deep-rooted Causes”, *International Review of Sociology*, vol. 13, nº 1.

RINKEN, Sebastián, y otros (2009), *Opiniones y actitudes de la población andaluza ante la inmigración*, Estudios y monografías (7), Junta de Andalucía: Consejería de Empleo.

SCHNAPPER, Dominique (2007), *Qu'est-ce-que l'intégration?*, Gallimard.

8. Inclusion and local development. Challenges for local and regional government

Matthias Schulze

1. About the Council of European Municipalities and Regions

The Council of European Municipalities and Regions (CEMR) assembles 52 associations of local and regional authorities out of 38 countries, representing 100.000 cities and regions. Its main objectives are:

- Influencing European legislation
- Strengthening the local and regional dimension of the European development
- Exchange of experience and good practice on the local and regional level
- Cooperate with local authorities associations world-wide

2. Local and regional authorities as key actors in social policy

Local and regional authorities make important contributions to a Social Europe. They are key actors in the implementation of employment and social as well as of health and integration policies. Cities and regions are most affected by problems of social disintegration, unemployment and poverty.

Local authorities throughout Europe are challenged by the impacts of the economic crisis, by flows of immigration (legal and illegal), demographic change and the globalisation of markets and industries. There is a need of a localised strategy towards globalisation and discontinuity.

Local authorities are most often the main providers of social services. They are responsible for the accessibility, coverage and quality of these services. In many countries cities and regions also have to provide funding for social assistance and social services.

3. Challenges for inclusion policies

Exclusion is multifaceted and multidimensional. It is expressed by income below the poverty-line, lack of participation, poor education, missing employment opportunities and —not the least— disadvantages with regard to the access to services and resources.

As a consequence inclusion-policies have to be holistic and multi-disciplinary. Employment-, social-, health-, education- and housing-policies (to name but a few) can and should be interlinked in order to make inclusion policies more effective.

Immigration also needs a close cooperation of different sectors. Immigrants need housing, but at the same time they need access to the labour market, language skills and professional skills. Furthermore immigrants need support in adapting to the cultural norms of the host society. Social services have to take social and cultural diversity into account as a feature of the groups and communities they address. The awareness of diversity is key for the quality of social services.

Another important issue is the shift from purely reactive and curative measures to a more preventive approach. Good and inclusive educational services e. g. can prevent unemployment of young people. Active employment policy can prevent poverty and secure social and economic participation.

4. Holistic policies as a challenge for local authorities

Local and regional authorities are best prepared to deliver multi-sector policies. They are close to the citizens and interact with all actors on the local level —be it private business or civic institutions. Integrated developmental strategies, integrating policies for the improvement of neighbourhoods, educational measures, integration and employment policies have proved to be successful and efficient. Local and regional employment policies are another field of holistic approaches, interlinking labour market policies, social assistance, economic development and education.

A holistic policy-approach is still a big challenge for local and regional authorities. There is much room for further development. To overcome silo-mentalities between and within administrations is crucial to unfold a culture of cooperation and multi-perspective thinking. Linking with the private sector and civil-society-actors carries big potential for inclusion policies as well.

5. Integration of vulnerable groups into the labour market – a key issue of local strategies

Work and employment are key for sustainable social integration. Thus work-integration and employment policy should be put on top of the agenda of local social strategies. Among these support for vulnerable groups with a distance to the labour market is most important.

High unemployment hits people with poor skills, social disadvantages and a long record of unemployed hardest. They face the risk of being excluded from work opportunities, income and social participation.

Most often it is not only a job opportunity that is missing (although in many regions there are severe job shortages). Obstacles for the entry into employment, e. g. poor education, a lack social skills, indebtedness, substance abuse, have to be overcome as well.

Since vulnerable groups are hard to place in employment, they need specific counselling and placement services, which take their individual situation and their

social context into account. Case management, linking employment services with social integration measures, health services and skills-training are all important for tailor-made support. Case management is a methodology which may help to integrate different kinds of services. As part of employment services it needs good functioning networks at the local level, “just-in-time” access to expertise and various social services, including health, housing, finance and child care.

Thus, inclusive labour market policies on the local level are an interdisciplinary venture, linking employment services, social services, youth help, education and economic development.

Local employment policy

Social & Economic Development

- Housing
- Support for micro-businesses
- Micro finance

Employment Policy

- Transitional employment
- Taylor-made placement
- Information, orientation

Education

- School-to-work transition
- Skills training
- Language training

Inclusion Policies

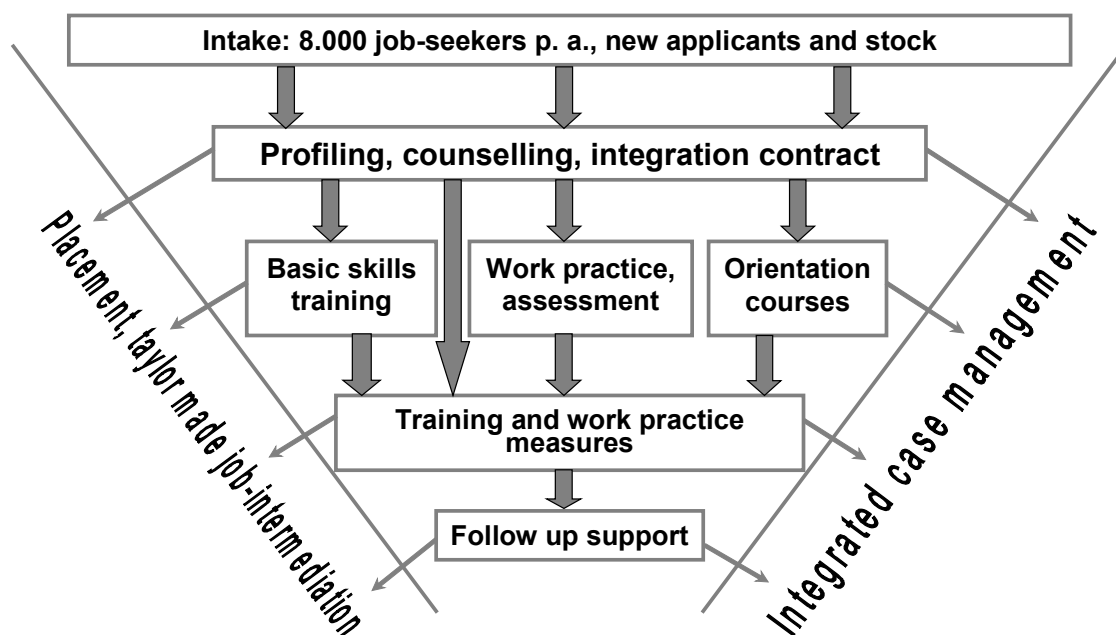
- Social assistance
- Activation
- Counselling
- Youth counselling

From the users' perspective the case management should work in a structured, resource-oriented and communicative way, starting with a valid diagnosis and an in-depth profiling with regard to their employability, individual resources and need of support. The trajectories from unemployment back to work function best, when individually planned and mutually agreed by the service provider and the client ("integration agreements" between case-managers and clients). Trajectories should also be monitored and subject to revision in certain intervals, which is up to the case-manager as a coordinator of help and a guide on the way back to work.

Moreover, inclusive employment services are multifaceted. They offer a range of services and support measures to meet the needs of each individual.

Since many individuals have several obstacles to overcome different measures are needed. The approach taken in the city of Offenbach (Germany) may serve as an example for this.

Activation and Integration (Practice in Offenbach)



In many cities and regions immigrants and /or ethnic minorities are a specific challenge for employment policies. Their language skills are often inadequate; they were brought up in the environment that culturally (in some respects) is not compatible with the requirements of a modern labour market (e. g. the role of women) and have a low level of vocational education or no such education at all. To help these people, language training, work experience (e. g. in sheltered jobs or community work), skills development and orientation in the regional labour market have to be combined in an integrated strategy. Sensitivity for cultural issues, diversity and the social context of the individual are of special importance in this area. Specific staff-skills and management competencies are needed, to provide quality services for ethnic diverse groups and the hard-to-place.

throughout Europe. It has contributed to the European Employment Strategies, especially to the awareness of it's local dimension. CEMR's committees and working groups are platform for exchange among local authorities associations and for a continuous dialogue with the European Commission and representatives of European politics on all levels.

The cooperation within local authorities associations, EU-funded projects and interdisciplinary networks of professionals can be effective drivers of quality development. On a more sophisticated level, benchmarking among social services can contribute to continuous and mutual learning. CEMR has also set up several projects to promote quality management and benchmarking in the field of social policy.

6. Networks and Cooperation – enhancing quality and efficiency through mutual learning

Social service providers need a permanent development of strategies and policies, improvement of staff skills and access to knowledge, best practice models and exchange on issues of quality and efficiency of services. Cooperation between different actors within regions is necessary for the coordination of efforts, the setting of standards and the joint monitoring of social development as well as social service outcomes. Transregional and transnational networks can also help to exchange experience, participate in knowledge and transfer innovation between local authorities and service providers. CEMR promotes networks of local authorities experts

7. References

Evers, A. / M. Schulze-Böing (2001): „Social Enterprises and Transitional Employment” In: Carlo Borzaga, Jacques Defourny (eds.): The Emergence of Social Enterprise. London / New York: Routledge

Schulze-Böing, M. (2002): “The local government involvement in the Luxembourg Process on employment.” In: Governance and the Open Method of Coordination, Brussels: CCRE/CEMR

Schulze-Böing, M.(2003): [Local Employment Policy: Challenge for Local Government Strategy and Practice](#). In: The Future of Work in the City; German Journal of Urban Studies, 2 / 2003; Download: <http://www.difu.de/node/6241>

Schulze-Böing, M. (2003): “Lokal handeln für Beschäftigung – die lokale Dimension der europäischen Beschäftigungsstrategie”. In: H. Hackenberg (Hg.): Lokale Arbeitsmarktpolitik – Stand und Perspektiven. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung. Also published in: Europa Kommunal 4 / 2003

Schulze-Böing, M./S.Feindt/K.Seibel/H.Siemon(2005): Die europäische Beschäftigungsstrategie. Die lokale Dimension, kommunale Handlungsmöglichkeiten. Offenbach am Main: Stadt Offenbach, Amt für Arbeitsförderung. Download: www.beschaeftigung-kommunal.de/download/EBS_01_32.pdf

9. La política española de cooperación para el desarrollo

Javier Roldán

1. Presentación

Este trabajo consta de dos partes distintas, pero entrelazadas: en la primera hago un recorrido histórico por el proceso autónomo de formación y consolidación de la política española de cooperación para el desarrollo. En la segunda parte, abordo las ramificaciones y conexiones que presenta esta política. De acuerdo con el marco general del presente volumen y de las jornadas que lo precedieron, hago referencias comparativas a la política andaluza de cooperación para el desarrollo, si bien de forma tangencial, al no ser ésta el objeto específico de esta ponencia.

2. Formación y consolidación de la política española de cooperación para el desarrollo

1ª etapa: las penurias del Franquismo: España termina su guerra civil (1936-1939) sumida en un profundo atraso económico, político y cultural, que va a perdurar durante años. Por consiguiente, España es un país menesteroso y aislado, al que viene a aliviar la ayuda

otorgada por los Estados Unidos de América a partir de 1953. A finales de los 50 se inicia un proceso tímido de desarrollo y estabilización de la economía española, favorecida por nuestra integración paulatina en los principales organismos económicos internacionales: Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), etc. La autarquía se ve, pues, algo atenuada, pero España sigue siendo durante toda la dictadura una anomalía y un receptor neto de ayuda oficial para el desarrollo;

2ª etapa: la Transición política: en este campo de la cooperación internacional se aprecia, como en ningún otro, el proceso paralelo y complementario de democratización, modernidad e internacionalización de España. En efecto, ya a mediados de los años 70, España se adhiere y comienza a intervenir en los proyectos y programas económicos de dos bancos regionales de desarrollo: desde 1974 en el Fondo Africano de Desarrollo, y desde 1976 en el Banco Interamericano de Desarrollo. También en 1976, se crean los Fondos de Ayuda al Desarrollo, que establecen una ayuda exterior por parte de España ligada a la adquisición por parte del país destinatario de bienes y servicios españoles. Esta confusión de figuras, entre los fines pragmáticos y propiamente humanitarios de la cooperación españo-

la, ha perdurado hasta 2010, año en que el Gobierno de la Nación ha decidido separar formal y administrativamente, mediante Ley, estas ayudas. Por otra parte, por volver al marco temporal de la transición política, 1981 se erige en una fecha emblemática, ya que en ese año España deja de ser receptor neto de ayuda exterior para pasar a ser contribuyente neto. Sin embargo, estos pasos hacia adelante se ven en alguna medida oscurecidos por la miopía internacionalista que reviste la Constitución española de 1978. En su articulado no hay ninguna disposición que sustente la política de cooperación. Sólo en el preámbulo encontramos una alusión, muy colateral por otra parte, al compromiso de mejorar “las relaciones pacíficas y de eficaz cooperación con todos los pueblos de la Tierra”. Este enfoque alicorto e imprevisor de nuestra Carta Magna no va a refrenar, sin embargo, el desarrollo de la política española de cooperación en las décadas venideras.

3ª etapa: desarrollo interno deslavazado de la política española de cooperación y adhesión a otros organismos regionales en la materia: en los años siguientes se producen, en efecto, dos hechos trascendentes para el encauzamiento y orientación de la cooperación española: en 1986 se formaliza nuestra adhesión a las Comunidades Europeas, por lo que España se incorpora a la política y directrices europeas al respecto; por otro lado, en 1991, España se adhiere al Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), organismo que no ejecuta ninguna ayuda por sí mismo, pero que aspira a disciplinar y a aconsejar la política de sus Estados miembros, tal como veremos ha hecho con España. Desde el prisma interno, se produce un importante desarrollo normativo y orgánico, si bien este desarrollo adolece de falta de transparencia, de coordinación, de

previsibilidad, de mecanismos de evaluación, además de comprometer el mismo principio de unidad en la acción exterior del Estado, precisamente a causa de esa proliferación desregulada de actores y acciones. En el marco de este crecimiento orgánico de la política española de cooperación se van a crear algunos órganos, que, adecuadamente transformados, van a subsistir en la actualidad: la Agencia Española de Cooperación Internacional se crea en 1988; el Consejo de Cooperación lo hace en 1995.

4ª etapa: la adopción de la Ley española de cooperación para el desarrollo en 1998: el proceso de crecimiento desordenado de esta política genera la necesidad de una ley que establezca el marco general de actuación y ponga orden normativo en el sector. A este espíritu responde la Ley 23/1998, adoptada el 7 de julio de 1998 bajo el Gobierno del Partido Popular, pero con el respaldo, en forma de consenso, de todas las Cortes Generales, signo de la unanimidad reinante en la clase política del país sobre las grandes coordenadas que debían regir esta política que aspira a ser de Estado¹.

5ª etapa: el desarrollo normativo y orgánico de la Ley de 1998: en los años siguientes, y especialmente en los más recientes, se han adoptado distintas normas, de diverso rango, a fin de ejecutar la Ley de 1998 y completar y detallar el marco legal interno en España en materia de cooperación. Este proceso, tímido durante los gobiernos del Partido Popular, se ha intensificado en los últimos años: así hasta 2006 no se ha comen-

1 Sobre las características generales de esta Ley, puede verse mi comentario en la *Revista Española de Derecho Internacional*. 1998-1. Págs. 345-348.

zado a regular el estatuto del cooperante² o no se ha promulgado la Ley sobre gestión de la deuda externa³. Algunos órganos ya instituidos, como el Consejo de Cooperación o la rebautizada Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), han experimentado cambios también en los últimos años⁴. También más recientemente han comenzado a proliferar las Oficinas técnicas de cooperación o Centros de Formación de la AECID vinculados a misiones diplomáticas de España en países atrasados⁵. Es ésta una faceta, elogiada y animada por organismos internacionales del sector, destinada a descentralizar y dotar de más eficacia a la ayuda española. Por otra parte, la estrategia del Gobierno en esta materia queda recogida, con carácter cuatrienal, en un Plan Director, el último es aplicable al periodo 2009-2012. Esta planificación a medio plazo se ve complementada y especificada cada año con la

aprobación del correspondiente Plan Anual (PACI)⁶. No pasemos por alto, por último, la importancia testimonial de que al nombre del Ministerio de Asuntos Exteriores se le haya añadido “y de Cooperación”.

6ª etapa: un panorama actual de la cooperación española para el desarrollo: sin perjuicio de que este panorama se vea completado y matizado por la segunda parte de este trabajo, establecemos a continuación una valoración de las características principales y actuales de la cooperación para el desarrollo practicada por España:

A) Las cifras económicas: Los números han ido creciendo desde el 0,23% del Producto Nacional Bruto (PNB) en la época de los gobiernos de José María Aznar hasta el 0,51% estimado en la actualidad⁷. Por este concepto España ha ascendido a la sexta posición entre los donantes absolutos del mundo y al octavo en cuanto a contribuciones al sistema de Naciones Unidas. Naturalmente, la conformación de las partidas que deben integrar la ayuda oficial al desarrollo es objeto de controversia. Así, los gobiernos del Partido Popular priorizaron a países estratégicamente sensibles como Afganistán e Irak en la ayuda. También se suele descartar como ayuda oficial la proveniente de la condonación de la deuda externa o la dimanante de las remesas enviadas por los inmigrantes españoles a sus países, remesas que suponen en algunos

2 RD 519/2006, de 28 de abril. BOE de 13.5.2006. La Orden AEC/163/2007, de 25 de enero, desarrolla este estatuto en relación con las obligaciones que el mismo impone a la AECID. BOE de 2.2.2007.

3 Ley 38/2006, de 7 de diciembre. BOE de 8.12.2006. Esta Orden Ministerial fue modificada por la Orden AEC/163/2007, de 25 de enero. BOE de 21.6.2007

4 Cfr. el RD 1403/2007, de 26 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. BOE de 26.11.2007. Este órgano tiene a su cargo el fomento, la gestión y ejecución de la política española en este ámbito. Por lo que se refiere al Consejo de Cooperación al Desarrollo, sus competencias, funciones y composición quedaron regulados en el RD 281/2001, de 19 de marzo. BOE de 20.3.2001.

5 En esta dirección se han creado sendos Centros de Formación de la AECID en las misiones diplomáticas de España en la República de Mali (BOE de 22.12.2009) y en Marruecos (BOE de la misma fecha).

6 Sobre la evolución y estado actual de la cooperación, consúltase I. MARRERO ROCHA en su estudio sobre “El sistema español de cooperación para el desarrollo”, perteneciente a la obra coordinada por L. Hinojosa Martínez y J. Roldán Barbero *Derecho internacional económico*. Marcial Pons. Madrid, 2010. Págs. 367-378.

7 Otras fuentes cifran la ayuda en el 0,47%, en todo caso algo por encima del 0,42% de media en la UE.

casos (como el de Ecuador o el de Marruecos) un significativo, aunque desigualmente repartido como es obvio, elemento de crecimiento económico, algo lastrado aún por las comisiones bancarias. El compromiso del gobierno presidido por Rodríguez Zapatero era alcanzar el simbólico 0,7% de ayuda oficial al término de esta legislatura, en 2012, objetivo que queda aplazado a 2015, fecha convenida para todos los Estados de la UE. De todas formas, como digo, hay que tener presente que en este orden de cuestiones puede haber un cierto maquillaje financiero catalogando de ayuda exterior alguna partida que no merece propiamente esta calificación. El carácter transversal de este ámbito facilita la confusión. En todo caso, los movimientos humanitarios refutan siempre la consideración como ayuda de las remesas enviadas por los inmigrantes en España a sus familias de origen, ayuda de naturaleza eminentemente privada.

Por otra parte, España suele ser un donante visible y sensible, aunque a menudo fugaz, en lo que se refiere a la ayuda humanitaria desencadenada por tragedias naturales o humanas. Así, se ha convertido en el tercer país que más ayuda ha prometido a Haití (luego de Estados Unidos y Canadá) a raíz de la devastadora catástrofe sísmica sufrida por este país, prioritario para España, pero no dependiente en términos históricos, mercantiles y culturales de la política española. De todas formas, hay que ser cauteloso en este orden de cuestiones, pues el horror mediático instantáneo de la hecatombe provoca muchas veces promesas que luego quedan rotas. Por lo demás, la tragedia de Haití a causa de un terremoto o la de Pakistán a causa de las inundaciones ilustran la delgada línea divisoria que existe entre la ayuda humanitaria

(de urgencia) y la ayuda propiamente al desarrollo, inducida por una perspectiva más amplia.

Sin embargo, este espíritu comprometido comienza a resentirse a consecuencia de la crisis económica, desencadenada en 2008, y los consiguientes planes de austeridad. De momento, en 2010 se ha recortado en 800 millones de euros (300 para 2011 y 500 para 2012) la ayuda oficial⁸, desde los 5.279,69 euros establecidos en el PACI de 2009⁹. El recorte, según se asegura desde fuentes oficiales, afectará a la ayuda multilateral concedida a organismos multilaterales, una vertiente que había crecido en los últimos años frente al enfoque más unilateral o bilateral aún predominante. En un ámbito más administrativo pero también importante, se ha constatado ya que la crisis y el déficit están ocasionando un adelgazamiento de la estructura administrativa dedicada al sector español de cooperación¹⁰. En todo caso, evidentemente, la cooperación no es sólo una cuestión cuantitativa, sino también cualitativa, y en tal sentido confiemos en que el recorte económico se vea arropado de un impulso redoblado a favor de la eficacia.

8 Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. BOE de 24.5.2010.

9 Según las cifras de la OCDE, la cooperación fue de 4.836, 95 millones de euros en 2009, experimentando en comparación con los datos de 2008 una disminución de 1,2%.

10 En efecto, el Real Decreto 941/2010, de 23 de julio, determina la modificación del Estatuto de la AECID a fin de reducir su estructura organizativa y "reorganizar los recursos disponibles dotando a la Agencia de un estructura más ágil y flexible". BOE de 27.7.2010

Finalmente, cabe pensar, a juzgar por las declaraciones de los distintos actores políticos, que un gobierno del Partido Popular recortaría aún más la partida dedicada a estos fines, de manera que la cooperación internacional, aun siendo ya una política de Estado incardinada en el decálogo de consenso para la acción exterior española¹¹, encuentra diferentes valoraciones y concepciones entre los dos principales partidos políticos estatales. La dimensión política que ha tomado esta política se comprueba también en el marco parlamentario, en el que no son raras preguntas, mociones, resoluciones... funciones de control-orientación, en definitiva, atinentes al mundo subdesarrollado.

- B) Los objetivos de la cooperación: El objetivo primordial, e idealmente único, debería ser, claro está, contribuir a aliviar y a término erradicar la pobreza, al menos la extrema. Sin embargo, es cándido ignorar que la cooperación no tiene sólo una finalidad altruista y solidaria, sino también pragmática y ventajista¹². Desde luego, gracias al progreso de la cooperación española, nuestra política exterior se ha verdaderamente mundializado y la “marca España” se ha revestido de más prestigio, hemos mejorado nuestra imagen como país. Este estado de cosas supone un argumento dialéctico, negociador para alcanzar

determinados fines de otra naturaleza, por ejemplo la incorporación de España, desde 2011, al Consejo de Derechos Humanos de la ONU. Las formas de medir la ayuda, y sus retornos, así como de apreciar el verdadero compromiso de España contra la pobreza, son muy variadas, teniendo en cuenta que la división Norte-Sur atraviesa todas las relaciones internacionales. Desde un punto de vista económico, ya hemos apuntado la confusión y solapamiento que han existido entre nuestros intereses empresariales y los humanitarios. Ya hemos referido, y celebrado, la clarificación que a este respecto opera la Ley, recién promulgada, de Reforma del Sistema Financiero de la Empresa, encaminada a reformar el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) y a distinguir el Fondo destinado a la internacionalización de la empresa (FIEM), gestionado por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y concebido como un instrumento de política comercial, y, por otra parte, el Fondo de Promoción del Desarrollo (FONPRODE), gestionado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, a través de la Secretaría de Estado de Cooperación¹³. Con este nuevo estado de cosas se evitarán polémicas como la generada por financiar, con fondos de desarrollo, la decoración, por el artista Miquel Barceló, de la sede del Consejo de Derechos Humanos de la ONU en Ginebra.

Desde un punto de vista más político, la propia Ley de 1998 marca como orientación de la ayuda la defensa y promoción de los derechos humanos y el resto de principios democráticos. Se trata más bien de un objetivo, no de una condición, según los términos

11 Este decálogo fue presentado ante la Comisión de Exteriores del Congreso de los Diputados por el Ministro del ramo, Miguel Ángel Moratinos, el 22 de mayo de 2008.

12 Esta realidad inapelable ha dado lugar a una abundante bibliografía. Véase sobre este debate I. RODRÍGUEZ MANZANO, J. A. SOTILLO LORENZO: “Relaciones internacionales, política exterior y cooperación para el desarrollo: reflexiones para un debate en el caso español”. Revista Española de Derecho Internacional. 2003-1.

13 Véase la Ley 11/2010, de 28 de junio. BOE de 29.6.2010.

legales y según la misma práctica española, caracterizada en los últimos años por una carencia de sensibilidad a este respecto y un predominio del enfoque conservador y pragmático. Se prefiere el diálogo al aislamiento, incluso con reputados violadores de las libertades más fundamentales. Aquí se impone también la *Realpolitik*. En el marco de la Unión Europea, España se ha caracterizado recientemente por la falta de imposiciones democráticas: así, defendiendo el diálogo y la cooperación con Cuba, el otorgamiento del estatuto avanzado para Túnez o sosteniendo el mantenimiento de las relaciones con Mauritania luego del golpe militar perpetrado en este país en 2008. En punto a los derechos humanos, según reza legalmente, la pobreza es concebida como una lesión al derecho humano al desarrollo¹⁴.

Lógicamente, los objetivos políticos se entreveran con los geográficos. En tal sentido, la Ley de 1998 marca una preferencia por América Latina y por el Mediterráneo, es decir, por los países de nuestra comunidad histórica, cultural y geográfica, por razones fácilmente entendibles. Sin embargo, en los últimos tiempos ha emergido el África subsahariana con fuerza, hasta el punto de desbancar a Iberoamérica como principal destino de la cooperación española. En los actuales planes Director y Anual, la preferencia hacia África queda expresamente consignada y reforzada, en detrimento de otras regiones como los Balcanes o China. Dentro del continente negro, África Occidental tiene una especial significación dada la tendencia del Gobierno español a relacionar la lucha contra la

pobreza y contra la inmigración ilegal, ambas cosas claramente interconectadas¹⁵. Es verdad que África en sí misma, pese a mensajes desalentadores, recobra el aliento y surge como una tierra no sólo de males, sino también de oportunidades y promisión. De este modo, como ha sido señalado por la OCDE, la cooperación española se vincula más a la lucha contra la pobreza y al cumplimiento del compromiso internacional de destinar al menos el 20% de la ayuda oficial a los países más pobres de los pobres: los países menos avanzados. Tradicionalmente, dadas las prioridades geográficas reconocidas en la Ley 23/1998, la cooperación se ha orientado preferentemente hacia los países de renta intermedia, de cuya situación España ha aparecido como abogada en los foros internacionales. En todo caso, es indudable, y no desdeñable en sí mismo, que la cooperación internacional para el desarrollo practicada por España busca y obtiene retornos a corto, medio y largo plazo de diversa naturaleza, muchos de ellos intangibles, imposibles de cuantificar, incluso imposibles de comprobar.

14 Exposición de Motivos del precitado RD 1403/2007, por el que se aprueban los Estatutos de la AECID.

15 Sin embargo, la forma de integrar la lucha contra la inmigración irregular en la política de cooperación puede cambiar, desde el “palo”, que propuso el Gobierno de Aznar en el Consejo Europeo de Sevilla de 2002 (restringiendo las ayudas a los países de origen o tránsito que no colaboren, propuesta finalmente rechazada), hasta la “zanahoria”, que inspira al Gobierno de Rodríguez Zapatero, consistente en ofrecer incentivos a esos países a cambio de su compromiso y colaboración en el control de los flujos migratorios, lo que ha llevado, por ejemplo, a condonar por este motivo la deuda externa que Senegal mantenía con España. El objetivo final es que los países de emigración sienten las bases sociales y políticas para que su población no se juegue la vida, y a veces la pérdida, en la aventura migratoria. El ejemplo de la España emigrante de los años 60 del pasado siglo en comparación con la actual sirve por sí mismo de referente.

En todo caso, esta ampliación de preferencias ha diseminado la cooperación española, según ha sido advertido por los mismos organismos internacionales, singularmente por el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE en su último informe sobre España de 2007¹⁶. En total, figuran nada menos que 56 países subdesarrollados como países “prioritarios”, de “atención especial” o “preferentes”, según la terminología empleada en los planes españoles para el sector. Un número demasiado elevado como para optimizar y focalizar la ayuda, se dice.

- c) Las modalidades de la ayuda. Dado el referido carácter transversal y polivalente de la cooperación para el desarrollo es complicado acotar su ámbito y sus instrumentos de actuación: son muchas y muy variadas las formas de mejorar la situación social de un país (también de perjudicarlo); desde luego, luchando por su pacificación y estabilización interna, pues la violencia armada, que tantas veces atrapa a los mismos cooperantes españoles o a militares en misiones humanitarias, siega cualquier atisbo de progreso y de bienestar. En tal sentido, la promoción de las libertades es no sólo una máxima humanitaria, sino también tecnocrática en aras del progreso de una comunidad.

En ocasiones, asaltan dudas sobre la naturaleza del instrumento o sobre la misma adscripción de un país a la categoría de país subdesarrollado: ¿lo es Kuwait? ¿Son instrumentos de cooperación para el desarrollo los acuerdos concluidos entre España y esta Repú-

blica sobre cooperación¹⁷ o sobre la promoción y protección recíproca de las inversiones¹⁸? ¿Cuál de los dos Estados tiene más que ganar a través de estos tratados internacionales? Sin poder desarrollar obviamente todas las formas de ayuda, enumeraré algunas de ellas: microcréditos, ayuda directamente concedida al presupuesto anual del país o a un organismo internacional de cooperación¹⁹, la cancelación, escalonamiento o recorte de la deuda externa (a veces, como se ha hecho últimamente, canjeándola por proyectos educativos), proyectos, programas, etc. Conviene agregar que el Gobierno español ha abanderado distintas iniciativas novedosas en la materia. Por ejemplo, la Alianza contra el Hambre junto a Brasil, Chile y Francia, o bien el acuerdo relativo al dispositivo internacional para la compra de medicamentos dedicados a luchar contra tres grandes plagas sanitarias del Tercer Mundo: el sida, el paludismo y la tuberculosis²⁰. En cambio, España ha declinado sumarse a otras ideas vanguardistas, como la que impone un sobreprecio con estos fines al billete de avión (España ha alegado que, dada la crisis del sector aeronáutico y su condición de potencia turística,

16 Desde el punto doctrinal y mediático, véase J. A. ALONSO: “España, en guerra contra el hambre”. *El País*. 5.7.2008.

17 Por ejemplo, el Acuerdo en materia de cooperación cultural, educativa y científica, hecho en 2008 y publicado en el BOE de 26.2.2010.

18 Este Acuerdo fue hecho en Madrid en 2005 y figura publicado en el BOE de 1.4.2008.

19 Sirva como ejemplo de esto último el RD 1948/2009, de 18 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de una subvención a la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo. BOE de 19.12.2009. Este organismo, que integra a diversos Estados del Cuerno de África, trabaja especialmente a favor de del diálogo político y la seguridad en la región.

20 La adhesión de España a este Memorando de entendimiento figura publicado en el BOE de 27.11.2008.

esa tasa sería demasiado gravosa para los intereses nacionales). En suma, se vienen debatiendo nuevas fórmulas para allegar recursos adicionales para el desarrollo. En tal sentido, muchos movimientos preconizan, y la Unión Europea actualmente debate, el establecimiento de un gravamen para las transacciones financieras internacionales, situado en torno al 0,05%, en la línea de la conocida *Tasa Tobin*, con el doble propósito de mitigar la miseria y de penalizar las nocivas especulaciones financieras, que subyacen a la crisis económica que nos devora²¹. Más allá de estas reflexiones, la norma estatal de referencia en lo concerniente a las modalidades de ayuda es el Real Decreto 794/2010, de 16 de junio, por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional²².

3. Las ramificaciones e interacciones de la política española de cooperación para el desarrollo: la necesidad de coordinación

La política estatal española, sumariamente reseñada en su evolución y en sus caracteres generales en el epí-

grafe anterior, encierra numerosas conexiones que hay que conocer, siquiera sea superficialmente, para medir y valorar el verdadero compromiso español en materia de cooperación para el desarrollo. Veamos:

1) *El carácter transversal, interministerial de la cooperación*: Como se ha apuntado, la asistencia que España puede proporcionar a los países subdesarrollados es horizontal y polifacética. De ahí que el Ministerio ahora llamado “de Asuntos Exteriores y de Cooperación” no abarque ni monopolice toda la cooperación, y que la presencia de otros ministerios se imponga en la elaboración y planificación de la ayuda. Al imperativo de coordinación en este ámbito viene a responder la Comisión Interministerial prevista en la Ley de 1998. Ha sido tradicional en este orden de ideas la disputa mantenida entre Exteriores y Economía para gestionar y capitalizar la ayuda. Ahora, con la desaparición y partición de los antiguos Fondos de Ayuda al Desarrollo (FAD), Exteriores e Industria y Comercio llevarán, cada uno por su cuenta y en principio con fines distintos, la administración de fondos separados. Más allá de la implicación financiera y orgánica de otros ministerios en la corrección de las desigualdades y la pobreza exteriores, la división —más bien, el abismo— Norte-Sur debe presidir y ser ponderada en todas las actuaciones del Gobierno de la Nación, según consta legalmente. El ejemplo de la agricultura es elocuente, pues una de las demandas de los países atrasados apunta precisamente hacia la liberalización de la Política Agrícola Común, a la que, sin embargo, se aferra España;

2) *La coordinación entre las distintas administraciones públicas*: También por ese carácter transversal, pero sobre todo por la naturaleza descentralizada

21 En tal sentido, la Comisión de Desarrollo del Parlamento Europeo adoptó, el pasado 4 de marzo de 2010, el informe elaborado por el eurodiputado español Enrique Guerrero Salom que propugnaba esta fórmula y alguna otra al objeto de impulsar, en tiempo de crisis, la cooperación internacional.

22 BOE de 25.6.2010.

de nuestro Estado, la cooperación para el desarrollo ha pasado a ser competencia compartida con las Comunidades Autónomas, y aun con otras administraciones públicas más localizadas: Diputaciones, Ayuntamientos, Universidades²³, etc. A tal efecto, la Ley 23/1998 contemplaba la creación de una Comisión Interterritorial. La doble cara de esta multiplicación de actores públicos ha sido resaltada en la evaluación hecha por el CAD de la OCDE en 2007: el dato en sí mismo es positivo, pues se cuenta con más fondos y más contribuyentes; sin embargo, tiene el inconveniente de dar pie a una cierta descoordinación. Desde una perspectiva más pragmática española, y no sólo de lucha contra la pobreza, la atomización de la ayuda perjudica la obtención de retornos al quedar difuminada la “marca España” como único benefactor. Es evidente que en este campo el principio inductor del Estado autonómico, y también de la integración europea, de acercar las decisiones políticas a los ciudadanos no tiene razón de ser. Es preferible, por el contrario, en aras del principio de subsidiariedad (orientado a encomendar una política a la administración más idónea), que fuera la Administración General del Estado la que, idealmente, se encargara de centralizar, racionalizar y rentabilizar mejor los recursos. La descentralización, pues, no se justifica técnicamente desde la óptica del país contribuyente, sino sobre el terreno del país beneficiario a fin de asegurar la correcta canalización de la ayuda.

Sin embargo, nos encontramos con una faceta ya consolidada de la acción exterior de las Comunidades Autónomas, incluso primordial en lo que se refiere al aspecto crematístico de la partida presupuestaria internacional. Es notable, y loable, que una Comunidad animada en su día por el deseo de salir del atraso y la marginación, como la Andaluza, emplee tantas capacidades económicas y administrativas a este noble fin de la cooperación internacional para el desarrollo, entendida esta cooperación como una competencia no subsumida en el título constitucional “Relaciones internacionales” (Art. 149. 1, 3º) y, por tanto, llamada a ser compartida, y esperemos que claramente complementaria, con la llevada a cabo por el Gobierno de la Nación. Precisamente, en el caso de Andalucía y en muchos otros, la reforma del Estatuto ha permitido la asignación explícita de esta competencia, concretamente en el Capítulo V del Título IX, competencia que, sin embargo, Andalucía llevaba ya tiempo practicando. De hecho, la Ley Andaluza del sector, la 14/2003, fue promulgada antes de la reforma estatutaria: el 22 de diciembre de 2003. A pesar de no constituir el objeto esencial del presente trabajo²⁴, sí es oportuno recalcar que el crecimiento normativo, financiero (hasta la crisis actual) y orgánico de la política andaluza de cooperación ha sido, como no debía ser de otra manera, paralelo y coordinado con la práctica estatal al respecto; quizá más problemas aparecen a la hora de articular la co-

23 Como ejemplo de la incorporación y estímulo de la cooperación universitaria en Cataluña, véase la Resolución VCP/1514/2008, de 29 de abril, por la que se publican las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a apoyar proyectos en el ámbito de la cooperación al desarrollo impulsados por determinados agentes universitarios. DOGC de 26.5.2008.

24 Al respecto puede consultarse, con un carácter más general, I. MARRERO ROCHA: “La acción exterior de Andalucía en el contexto del nuevo Estatuto de Andalucía”. En R. García Pérez (coord.): *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*. Tecnos. Madrid, 2009. En especial, las págs. 83-85.

operación autonómica con la local. Veamos algunos aspectos análogos y combinados entre la política estatal y la andaluza: la creación de la Agencia Andaluza de Cooperación; la concertación con la sociedad civil organizada²⁵; la convivencia de un plan director (en este caso, no sincrónico con el estatal, pues abarca el trienio 2008-2010 el vigente) y planes anuales²⁶; la configuración de regiones prioritarias (en el caso andaluz son 22 países prioritarios, claramente ubicados en América Latina y el Magreb, y más concretamente, en América Central y Marruecos²⁷); la relativa irrelevancia del sistema político imperante en el país beneficiario (Andalucía ayuda a pueblos, no a Gobiernos, se repite desde el Gobierno andaluz

para justificar la atención preferente hacia Cuba²⁸); el reconocimiento de retornos para el bienestar y la seguridad en Andalucía, con la migración también como uno de los telones de fondo (lo que el ex vicepresidente Gaspar Zarrías llamó “el egoísmo inteligente”); la reacción también pronta, y también transversal, ante los desastres humanitarios²⁹; el compromiso de la coordinación y complementariedad con la cooperación brindada por la Administración central, especialmente en el momento de la aprobación de los planes operativos, etc. Naturalmente, también como ocurre con la política estatal, las decisiones tomadas en beneficio de áreas atrasadas chocan ocasionalmente con los intereses propios: podríamos hablar del comercio agrícola con Marruecos —cuestión sometida a la competencia de la UE— o de la reestructuración del sector algodonero andaluz a raíz de la liberalización impuesta por la Organización Mundial del Comercio en la Organización común de mercados de este producto³⁰. Por último, agreguemos que Andalucía, cuyos pasos generales han sido similares a los de otras Comunidades Autónomas, no se ha dotado sin

25 Cfr. la Orden de 7 de julio de 2010, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones por la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo a las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo que realicen intervenciones de Cooperación Internacional para el Desarrollo, y se efectúa su convocatoria para el ejercicio 2010. BOJA de 20.7.2010.

26 El Plan Anual de la Cooperación Andaluza para 2009 fue aprobado, tardíamente, mediante Decreto 276/2009, de 16 de junio. BOJA de 6.7.2009. El nuevo Plan, para 2010, solo ha sido aprobado mediante el Decreto 353/2010, de 3 de agosto. BOJA de 17.8.2010.

27 Como ejemplo, puede consultarse el Decreto 391/2009, de 22 de diciembre, por el que se aprueban los Programas Operativos de Países Prioritarios correspondientes a República Dominicana, Cuba, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Bolivia, Paraguay, Mozambique y Territorios Palestinos. BOJA de 14.1.2010. El citado Plan Anual para 2010 mantiene esta amplia ventaja de Marruecos en la recepción de ayudas. En este Plan de cooperación exterior la ayuda se eleva a 112,05 millones, de los que 86,1 millones van destinados a actuaciones en los 23 países calificados de prioritarios. La ayuda destinada a Marruecos casi duplica la contemplada para el siguiente país africano: Mali

28 Puede verse a este propósito *El País Andalucía* de 27.2.2010.

29 Vid. el Acuerdo, de 17 de febrero de 2010, tomado por la Mesa del Parlamento de Andalucía, sobre normas por las que se regula la concesión extraordinaria de ayudas y subvenciones para actividades de cooperación y solidaridad a desarrollar en la República de Haití. BOJA de 9.10.2010. Con carácter general y normativo, el Decreto de referencia es el 354/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Programa Operativo de Acción Humanitaria 2010-2012. BOJA de 12.8.2010.

30 Como ejemplo de este último estado de cosas, cfr. la Orden de 24.2.2010, por la que se efectúa la convocatoria de las ayudas en el marco del programa nacional de reestructuración para el sector del algodón, al amparo del Real Decreto 169/2010, de 19 de febrero. BOJA de 3.3.2010.

embargo, como hizo el País Vasco, de un documento bienintencionado pero algo demagógico, a favor de la Justicia y Solidaridad con los Países Empobrecidos³¹.

- 3) *La participación de la sociedad civil*: La Ley de 1998, y su desarrollo normativo, han alimentado y formalizado la implicación de la sociedad civil en la política española. Es el Consejo de Cooperación el órgano contemplado a tal efecto, el cual tiene a su cargo, entre otras cosas, la aprobación del Plan director y Plan anual de cooperación. Por otra parte, la legislación española ha pretendido garantizar y registrar la actuación de las ONG dedicadas a labores humanitarias en el exterior (las ONGD), a fin de evitar que se pueda producir un caso de fraude como los acontecidos en otras latitudes, y que tanto daño hacen a la percepción social de la cooperación³². Además de un propósito de transparencia se persigue algo que aún hay que acentuar, pues estamos algo rezagados:

31 La Carta así llamada fue recogida en la Ley 14/2007, de 28 de diciembre. BOPV de 9.1.2008. En su Exposición de Motivos, por ejemplo, se denuncia el papel jugado por las instituciones financieras internacionales no a favor, sino en contra, del equilibrio y de la corrección de las desigualdades.

32 Como manifestaciones recientes de esta actividad normativa, puede verse la Resolución de 22 de abril de 2009, de la Presidencia de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, por la que se establece el procedimiento para la obtención de la calificación por las organizaciones no gubernamentales de desarrollo y para su revisión y revocación (BOE de 21.5.2009); y la Resolución de 30 de diciembre de 2009, de la misma Presidencia, por la que se crea la Sede Electrónica y el Registro Electrónico de la AECID. BOE de 9.2.2010. Aparte de las iniciativas oficiales y obligatorias, la Fundación Lealtad controla la calidad de 131 ONGD, las que voluntariamente deciden someterse a su auditoria, cuyos resultados están últimamente recogidos en la *Guía de la transparencia y las buenas prácticas 2009*.

la profesionalización, y no sólo el altruismo, de los cooperantes. En general, hay que incentivar la sensibilización social en este ámbito y el aumento, y la regularidad, de la ayuda privada, situada en España en un 15% de la ciudadanía, frente al 35% en países como Francia y el Reino Unido. Esta mayor participación de la sociedad civil, que supone una regeneración de nuestra democracia más allá de intereses propios y corporativistas, se ajusta al propósito de la descentralización, de la correcta y garantizada distribución de la ayuda, y de alguna forma representa una alternativa hacia el excesivo protagonismo público, y en especial de los diplomáticos, en este ámbito. En algunos casos, es la propia administración pública la que destina una parte de sus fondos a la ayuda gestionada en el sector privado (tal cosa ocurre con la contribución a la Fundación Gates, presidida por el magnate de Microsoft y su esposa, mejor dotada económicamente y mejor equipada en recursos humanos que muchos organismos públicos intergubernamentales). En otros casos, en cambio, la cooperación canalizada por las ONGs puede chocar con los criterios gubernamentales, como se ha observado, en agosto de 2010, con el secuestro y costosa liberación de cooperantes catalanes que habían organizado una caravana de la solidaridad en un país tan turbulento como Mauritania. No omitamos una alusión específica a la implicación del sector en esta política en el marco de la llamada “Responsabilidad Social Corporativa”, que naturalmente está trufada de *marketing*. El propio Gobierno pretende impulsar las alianzas público-privadas en materia de cooperación para el desarrollo.

4) *La cooperación internacional bilateral*: la política española de cooperación para el desarrollo, además de en reglas internas (estatales o subestatales, oficiales o particulares), tomadas unilateralmente, reposa en normas internacionales, de distinto ámbito geográfico. Sin necesidad de recurrir a la primacía de los tratados sobre las normas legales, es muy importante, por razones jurídicas y técnicas, que ambos órdenes de ayuda y medidas estén relacionados bajo los principios de coherencia, coordinación y complementariedad. En el plano bilateral, en concreto, España ha celebrado decenas de acuerdos de cooperación, combinados a su vez con los concluidos por la Unión Europea como tal, donde no siempre se precisa el carácter asistencial y asimétrico de la relación ni se cierran los dominios a que esa cooperación puede extenderse, pero que tienen por objetivo central, implícito, promover el progreso social en el país partenaire de España³³.

5) *La cooperación internacional en un marco regional*: España es miembro de organizaciones internacionales de carácter general vinculadas al desarrollo económico de zonas subdesarrolladas. El carácter regional les viene dado porque agrupan a un número restringido —por razones geográficas o de otra índole— de Estados. La clasificación más sencilla de este tipo de organizaciones es la que distingue aquéllas que están compuestas por Estados desarrollados y aquéllas que están centradas en regiones atrasadas, si bien de ellas pueden formar parte, como contri-

buyentes, también países avanzados. Entre estas últimas, hay que destacar los bancos regionales encaminados al progreso social en los tres continentes donde se concentra la mayor pobreza: América, África y Asia. Como es fácil pensar, la implicación de España en el primer caso es mucho mayor que en los otros dos³⁴. A la hora de establecer y concretar la tipología, reaparecen los problemas de calificación de los países en función de su nivel de desarrollo. Así, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, concebido como instrumento de progreso y liberalización económicos en la antigua Europa del Este, podría ser justamente calificado también de Banco de Desarrollo³⁵. En cambio, la propia Unión Europea, integrada por este tipo de países desde 2004 y 2007, algunos con grandes disfunciones como Bulgaria y Rumania, es considerada una región adelantada que destina fondos a otras regiones en desarrollo (incluidos países emergentes y pujantes como Brasil). Estas consideraciones nos llevan hasta las organizaciones regionales, con funciones desarrollistas hacia el exterior, integradas por países (relativamente) prósperos. De modo, pues, que a la hora de configurar la política española de cooperación para el desarrollo hay que tener muy presente la propia política practicada por

33 Como ejemplos actuales de estos acuerdos de cooperación, en particular de los de carácter marco o básico, pueden verse los concluidos con El Salvador (BOE de 29.10.2008); Níger (BOE de 30.1.2008); y la República Democrática del Congo (BOE de 9.11.2009).

34 A título de ejemplo, puede citarse el Protocolo hecho entre España y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Convenio hecho entre las mismas partes para la constitución del Fondo General de Cooperación de España, de 18.3.2001. BOE de 26.4.2001 (corrección de erratas en el BOE de 9.6.2001).

35 Como testimonio de la vinculación de España a este organismo, puede verse la Ley 10/2000, de 28 de diciembre, por la que se autoriza la participación de España en la ampliación selectiva de capital del BIRD. BOE de 29.12.2000.

la Unión Europea³⁶. Aunque la partida financiera en el presupuesto europeo es pequeña (el mismo presupuesto general es raquítico, y de él la mayor parte va todavía para alimentar la Política Agraria Común (PAC) y la Cohesión Económica y Social), la Unión Europea dispone de una competencia exclusiva en política exterior que es la política comercial que puede ser muy influyente en el desarrollo interno y externo. Por otra parte, la exigencia comunitaria apunta a una necesaria coordinación de las políticas europea y de cada uno de sus Estados miembros por separado. Aunque esta coordinación es encarecida por unos y por otros, aún se echa de menos y provoca una distorsión y despilfarro innecesario de una ayuda que es, muchas veces, sencillamente de vida o muerte³⁷.

36 El marco político de actuación de la UE en este campo quedó definido en el llamado “Consenso europeo sobre Desarrollo”, hecho en 2006 por los Gobiernos nacionales, el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo y publicado en el Diario Oficial C 46 de 24.2.2006. Sobre esta política europea he publicado en dos ocasiones: la primera, tras su incorporación al Tratado de la Unión Europea luego de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht de 1992 (véase «La cooperación al desarrollo», *Gaceta Jurídica de la CEE y de la Competencia*, D-18, 1992, pp. 131-171). La segunda oportunidad fue con motivo del malogrado Tratado constitucional europeo, cuyas disposiciones relativas a la cooperación para el desarrollo fueron asumidas luego por el Tratado de Lisboa, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009. Véase “La cooperación para el desarrollo” en F. Mariño (dir.) y C. Moreiro (coord.): *Derecho Internacional y Tratado Constitucional Europeo*. Marcial Pons/Universidad Carlos III de Madrid. Madrid, 2006. Págs. 345-357.

37 Desde el prisma europeo, puede verse su “Código de Conducta sobre la complementariedad y división del trabajo en la política de desarrollo”, adoptado, sin valor vinculante sino sólo orientativo y recomendatorio, en mayo de 2007. Es significativo que no sólo las instituciones europeas enfatizan este deber de coordinación, trasunto del principio de lealtad que los Estados han de observar hacia la UE, sino que el propio Gobierno español ha señalado que una adecuada coordinación

Por otra parte, los países, y España entre ellos, pretenden orientar o multiplicar la ayuda europea hacia regiones que le son próximas e interesantes. Así, España ha sido determinante en la potenciación de las relaciones comunitarias con América Latina, al tiempo que la cooperación mantenida por la Unión con los países ACP -de África, Caribe y Pacífico-, en el marco del Convenio antes de Lomé y ahora de Cotonú, no ha generado tanto interés ni tantos retornos para España³⁸. En suma, el factor y el interés nacionales están también muy presentes a la hora de diseñar y ejecutar la política europea de cooperación para el desarrollo, que no es sólo compartida con la de los Estados miembros, sino que además es bastante residual y vicaria respecto a esa política estatal.

Por lo demás, en el caso de la Unión aparecen algunos problemas comunes con las políticas nacionales

al respecto podría ahorrar entre 3.000 y 6.000 millones de euros. Entrevista a la Secretaria de Estado de Cooperación, Soraya Rodríguez, en *El País* de 25.5.2010.

38 Sin embargo, la mayor atención de España hacia el África subsahariana podría alterar este orden de prioridades, relacionadas con el pasado colonial de cada Estado miembro. De momento, unos de los logros de la Presidencia española del Consejo de la Unión (primer semestre de 2010) ha sido la firma, a reserva de algunas incógnitas como el régimen de los inmigrantes clandestinos, el 19 de marzo de 2010, de la segunda revisión del Convenio de Cotonú, convenio firmado en 2000 con veinte años de vigencia (con revisiones quinquenales como la firmada ahora). También es cierto, e ilustrativo, que en algunos casos concretos, como respecto a la organización común de mercados del plátano, España, en defensa de sus islas Canarias, ha hecho causa común con Francia para la salvaguardia de los intereses de los países ACP, frente a los plátanos de la llamada zona dólar, tutelados por la OMC y provenientes del área hispanoamericana. He aquí, pues, un ejemplo claro de la maraña de intereses y objetivos, no siempre coincidentes ni coherentes, de la política española de cooperación para el desarrollo, también en el marco europeo.

en el sector: la probable reducción de fondos, ante la crisis y las bolsas de pobreza que se avizoran o ya se padecen, y se acentúan, en el interior de los 27 Estados³⁹; la lucha contra el fraude, tan desolador en la materia⁴⁰; las dudas que asoman a la hora de vincular la ayuda al cumplimiento de los derechos humanos; y la interacción de la política propiamente del desarrollo con otras, como la agrícola y la pesquera, que son a menudo denunciadas por su escasa sensibilidad social hacia el Tercer Mundo. Además, en este mismo orden de ideas, también en el marco europeo se debate ahora si la cooperación europea para el desarrollo debe ser tributaria de la política exterior general y dependiente del futuro Servicio Europeo de Acción Exterior⁴¹: es indudable que tal cosa

39 Con vistas al nuevo marco presupuestario del próximo septenio (2013-2020), éste puede ser un factor que incremente los fondos de cohesión económico y social (para la pobreza y desigualdad internas, en definitiva) y encoja los destinados a la ayuda exterior. De hecho, la lucha contra pobreza endogámica es uno de los pilares de la Estrategia que se está diseñando, bajo presidencia española, para la Unión Europea de 2020. Un ejemplo ya actual de esta sensibilidad social *ad intra* se encuentra en el Real Decreto 307/2010, de 15 de marzo, por el que se aprueban las normas reguladoras de una subvención directa a favor de la Red Europea de Lucha contra la Pobreza, para la organización, en colaboración con el Ministerio de Sanidad y Política Social, del 9º Encuentro Europeo de Personas que experimentan pobreza y exclusión social. BOE de 6.4.2010.

40 Esta noticia, recogida por la *Agence Europe* de 9.9.2009, nos recuerda esta plaga: El Tribunal Supremo de Paraguay confirmó el 1.9.2009 la condena a un nacional español y a su cómplice paraguayo, codirectores de una ONG, por desvío de ayudas procedentes del presupuesto europeo. Sobre este fraude había advertido la OLAF (Oficina Europea de Lucha Antifraude). Conviene añadir que el proyecto estaba destinado a mejorar el aprovisionamiento en agua potable de cincuenta comunidades de Paraguay.

41 Cfr. la Decisión 2010/427/UE del Consejo, de 26 de julio,

alejaría el compromiso prioritario con la erradicación de la pobreza que debe guiar la cooperación para subordinarla a intereses estratégicos de corte más pragmático y ventajista para Europa.

Existe otra organización internacional de carácter regional que agrupa a países industrializados, con funciones en materia de cooperación para el desarrollo y de la que España es miembro: la OCDE, y más concretamente su Comité de Ayuda al Desarrollo. Conviene precisar, empero, que este Comité no realiza ninguna actividad financiera u operativa en la materia, sino que se limita a coordinar y evaluar las políticas en este sector de sus Estados miembros (no todos los de la OCDE, por cierto). En tal sentido, hemos ya anotado el último informe inter pares relativo a España fechado el 15 de noviembre de 2007, que contiene alabanzas y también recomendaciones críticas. En todo caso, la OCDE se ha congratulado últimamente de la asunción y observancia progresiva por parte de España (y de Comunidades Autónomas como Andalucía) de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, aprobada en París por la OCDE en 2005.

- 6) *La cooperación en un marco universal: la ONU*: El Gobierno español viene profesando y practicando el multilateralismo, encarnado especialmente en Naciones Unidas, en materia de cooperación para el desarrollo. Lo ha hecho con propuestas innovadoras como potenciar el Consejo Económico y Social —ECOSOC— a favor de una mayor seguridad

por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior. DOUE de 3.8.2010.

económica; o bien postulando la creación de un Alto Comisionado de Naciones Unidas para el Desarrollo. El espíritu *onusiano* español de los últimos años también se ha manifestado apostando en cuantos foros y textos ha tenido oportunidad por los Objetivos del Milenio formulados por la Asamblea General en su Declaración del Milenio aprobada el 8 de septiembre de 2000⁴². Estos Objetivos se han convertido, en efecto, en el patrón de conducta de España y la UE en orden a su cumplimiento (más bien, desgraciadamente, incumplimiento) para la fecha marcada de 2015. Desde un punto de vista más práctico, España ha firmado en los últimos años diversos acuerdos con organizaciones y órganos de la gran familia de la ONU⁴³. En algunos casos, como en el firmado con el UNIFEM (Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer), se proyecta hacia el exterior uno de los principios rectores del Gobierno socialista: la promoción y equiparación de derechos de la mujer. Conviene también señalar, por ser el más ambicioso y novedoso proyecto de vinculación de España con el

sistema *onusiano* para el desarrollo, el acuerdo concluido con el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) el 18 de diciembre de 2006, por el cual se crea el primer fondo de un Estado dedicado a la persecución de los Objetivos del Milenio. Se trata de un instrumento financiero dotado con 528 millones de euros que constituye la mayor aportación económica hecha por nuestro país a una agencia de la ONU. En virtud de este acuerdo se creó un comité conjunto, formado por representantes españoles y del PNUD, encargado de determinar el destino de las ayudas en función de los proyectos que se presenten. Evidentemente, dada la recalcada transversalidad que preside el desarrollo de los pueblos, otras contribuciones a órganos de la ONU, como el PNUMA (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente)⁴⁴, si no formalmente, sí materialmente pueden integrarse en la política española de cooperación para el desarrollo (con razón, uno de los Objetivos del Milenio mira hacia un desarrollo sostenible respetuoso con la Naturaleza y con las generaciones venideras). Una precisión más: dada la envergadura burocrática del organigrama de la ONU, y su heterogeneidad de formatos y filosofías, la participación de España se extiende a algunos organismos especializados de Naciones Unidas, como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, denostados por los movimientos que sostienen, con razón, que “otro mundo es posible”⁴⁵. No obstante, este encomiable enfoque

42 Los Objetivos del Milenio, que condensan y precisan en ocho metas la actuación de la comunidad internacional para el año 2015, aparecen, como digo, por doquier en la diplomacia española como código de conducta básico. Por ejemplo, en el Convenio Marco, precitado, hecho con la República Democrática del Congo.

43 Efectivamente, la índole de estos acuerdos es variada, a veces de naturaleza fundamentalmente administrativa y puntual, como testimonia el Acuerdo hecho entre España y la ONU relativo al establecimiento de la Oficina de Naciones Unidas de apoyo al decenio internacional para la acción, “El agua fuente de vida, 2005-2015”. BOE de 20.2.2007 (su entrada en vigor es comunicada en el BOE de 9.4.2008). En otras ocasiones, el Acuerdo supone la asociación, más duradera, con un organismo de Naciones Unidas, así el hecho con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, publicado en el BOE de 23.1.2008.

44 El acuerdo marco fue firmado el 13.4.2005.

45 De hecho, la reforma en curso de las cuotas del FMI apunta hacia un crecimiento porcentual de la asignada a España. Como ejemplo de contribución a la familia del Banco Mundial puede verse la Ley 11/2000, de 28 de diciembre, por la que se autoriza la participación de España en la 12ª reposición de

multilateralista desplegado por España en los últimos años tiene ahora serio riesgo de resentirse, pues los recortes aprobados por el Gobierno en cooperación, en el marco de su programa de recorte del déficit público, parece que se van a dirigir precisamente hacia esta contribución a instancias mundiales. Por lo demás, y termino, muchas iniciativas propuestas para acrecentar los fondos para el desarrollo, como la interesante de gravar las transacciones financieras internacionales, requieren justamente de un gran acuerdo mundial. Pero precisamente eso es lo que se echa en falta en esta y tantas otras cuestiones: un contrato global contra la pobreza, que es técnicamente posible, pero políticamente remoto.

IV.

LA DIMENSIÓN
ECONÓMICA DE LA
INTERACCIÓN ENTRE LAS
REGIONES Y LA UE



10. La cohesión territorial: nuevo mandato del tratado

Alberto Allende

1. Cohesión territorial: enfoque europeo

La cohesión territorial¹ persigue introducir un enfoque territorial europeo que enmarque y haga compatibles las estrategias territoriales formuladas e implementadas por los Estados miembros y por las regiones.

La cohesión territorial debe centrarse en aquellas cuestiones que afectan a la ordenación del territorio, en primer término, y a la planificación urbana y regional, en segundo término. Tal y como señaló la CEMAT (Conferencia Europea de Ministros responsables de la Ordenación del Territorio) en 1994: “La ordenación del territorio es el instrumento idóneo para la implementación del desarrollo sostenible, en la escala territorial.”

Es necesario, en este sentido, trabajar en la clarificación conceptual, metodológica y lingüística de la ordenación del territorio. La ordenación del territorio es un enfoque

interdisciplinario y constituye una prioridad transversal que afecta a diversos temas y sobre todo al medio ambiente, el transporte y las infraestructuras, la vivienda y los asentamientos humanos e industriales.

Los desafíos y riesgos que afectan al territorio europeo, que tienen una dimensión europea, se deben resolver desde un enfoque europeo. El valor añadido de una visión de conjunto del territorio europeo es indiscutible y dicha visión de conjunto debería ser reconocida como una necesidad estratégica clave.

Conviene señalar algunas características del territorio:

- continuo: no conoce fronteras;
- escaso: no es renovable;
- diverso: no es homogéneo;
- estable: no se improvisa;
- vulnerable: no está exento de riesgos y catástrofes;
- irreversible: no cambia de uso fácilmente.

1 Tratado de la Unión Europea: Título XVIII – Cohesión económica, social y territorial. Art. 174 (antiguo artículo 158 TCE). “A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial”.

El territorio, como estructura física y geográfica, es, por lo tanto, de una importancia estratégica fundamental.

Las dos últimas ampliaciones crean nuevos desafíos para el territorio europeo que ha pasado desde 2004 de 15 a 27 Estados miembros, aumentando su población un 28% (de 382 a 490 millones de habitantes) y su territorio un 34% (de 3,2 a 4,3 millones de km²). Esta nueva dimensión y la diversificación de sus características territoriales hacen urgente una visión de conjunto de esa realidad territorial y geográfica y de sus posibles evoluciones.

Propuesta de definición

Sobre la base del artículo 2 del Tratado de Roma y los artículos 2 y 158 del Tratado de Niza, la cohesión territorial podría definirse del siguiente modo:

“Misión encomendada a la Unión Europea de promover en el conjunto de su territorio un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas.”

Se trataría de facilitar la capacidad de la política de cohesión para adaptarse a las necesidades y características específicas geográficas, para lograr un desarrollo territorial equilibrado y sostenible.

Los artículos siguientes del actual Tratado en vigor deberían servir de **base jurídica** para elaborar un enfoque común para el territorio europeo, asumiendo que es una competencia de la Unión Europea:

- El artículo 2 del Tratado de Roma, señala que la Comunidad tendrá por misión: *“promover un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad”*;

- El artículo 91 (antes 71) en el marco de una política común de transportes;
- El artículo 174 (antes 158) señala que: *“A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social y territorial”*;
- El artículo 192 (antes 175.2.b.) prevé que el Consejo por unanimidad, a propuesta de la Comisión, adoptará las medidas que afecten a la ordenación territorial.

Algunas fechas claves

- La primera reunión informal de los ministros encargados de la ordenación del territorio y políticas territoriales en general tuvo lugar en Nantes en 1989. Este tipo de reunión se organiza a iniciativa de las sucesivas presidencias semestrales de la UE. En 1993, en la reunión de Lieja, se decidió elaborar la Estrategia Territorial Europea (ETE)² que fue adoptada en 1999 en Potsdam, y que representa el marco de referencia común de las reuniones informales de los ministros encargados de la ordenación del territorio y políticas territoriales.
- El Consejo informal de ministros responsables de Ordenación del Territorio celebrado en Leipzig (septiembre de 1994) aprobó la iniciativa de “zonas europeas de acción para un ordenación integrada del territorio” (proyectos europeos de ordenación del territorio). Desde

2 <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/g24401.htm>
En español se denominó al principio *Perspectiva Europea de Ordenación Territorial* (PEOT).

1995, el Comité Económico y Social ha manifestado el deseo de que esta iniciativa se generalice en el marco de operaciones concretas, ya se trate de elaboración de propuestas, del estudio del impacto territorial de las políticas comunitarias o de la ejecución de acciones experimentales de ordenación del territorio.

- La Agenda Territorial aprobada en Leipzig en mayo de 2007, constituye un nuevo marco estratégico que establece las prioridades para el desarrollo territorial de la Unión Europea. Contribuye al crecimiento económico y al desarrollo sostenible al reforzar la cohesión territorial.

El Comité Económico y Social Europeo (CESE) considera que ha llegado el momento, veinte años después, de superar la actual fase de coordinación informal en el Consejo y pasar a una nueva fase de mayor cooperación política e incluso integración. Sobre la base del trabajo realizado y con las nuevas aportaciones previstas por ESPON/ORATE, es preciso dar un nuevo paso en la integración con un mandato claro a la Comisión que en cualquier caso tiene capacidad de iniciativa.

2. Gobernanza y partenariado

Gobernanza

El concepto de gobernanza se puede entender como una forma de gobierno más participativa y horizontal que las formas tradicionales más jerarquizadas y verticales.

La UE debe dotarse de un sistema adecuado de gobernanza, en el que los distintos niveles de gobernabilidad territorial estén debidamente equilibrados, pues sobre el territorio actúan los gobiernos locales, regionales, nacionales y de la UE. El principio de subsidiariedad debe ser respetado, pero asegurando la coherencia y un enfoque global, común y compartido.

La gobernanza territorial de la UE debería ser tanto un proceso de abajo arriba, como de arriba abajo. De abajo arriba porque las regiones tienen que definir y mejorar sus condiciones sociales y económicas, medioambientales y competitivas, y porque la política regional europea (y nacional) tiene que aplicarse forzosamente sobre el terreno. De arriba abajo debido a los recursos financieros y a las condiciones marco que se ofrecen y se definen a nivel de la UE y nacional. Nunca se trata de un proceso en sentido único.

Partenariado (asociación)

El texto jurídico de referencia en cuanto al partenariado es el artículo 11 del Reglamento general sobre los Fondos Estructurales (Reglamento del Consejo (CE) nº 1083/2006, de julio de 2006), donde se apela al principio de asociación, esto es, a la consulta y la participación de los agentes socioeconómicos y de la sociedad civil organizada, que consta de actores bien definidos a nivel regional y local. Debería hacerse uso de la consulta y la participación a la hora de definir, programar y evaluar proyectos regionales. En el caso de proyectos interregionales y transfronterizos, entre otros en el marco de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial, esta cooperación también debería tener lugar.

Papel de la sociedad civil organizada

La participación de los interlocutores sociales y de la sociedad civil organizada es imprescindible en la concepción, la elaboración, la puesta en práctica de una política de cohesión territorial, así como la adaptación de los proyectos cofinanciados a la realidad y las necesidades del territorio.

Se debería conceder a la sociedad civil organizada representativa a nivel regional y sobre todo local la oportunidad de participar de manera responsable y transparente a la hora de definir y llevar a cabo programas regionales de la UE. El hecho de tener en cuenta los puntos de vista locales y regionales (no gubernamentales) contribuirá a que los ciudadanos acepten los valores de la Unión Europea.

La participación de los actores económicos y sociales en la gobernanza del territorio precisa del establecimiento de marcos institucionales que la hagan efectiva.

Recomendaciones institucionales

En todo lo relativo a las cuestiones que afectan al territorio, el valor añadido de un enfoque común europeo es imprescindible. La experiencia acumulada en las últimas décadas y la necesidad de tomar en cuenta la dimensión territorial de la integración europea requiere una progresiva “comunitarización” de las políticas que afectan al enfoque general del territorio europeo.

El CESE considera que de los debates en el Consejo sobre la Agenda Territorial deben derivarse decisiones políticas más precisas, para lo cual es necesario que la

Comisión Europea tenga una mayor implicación, pues la Comisión es quien mejor puede dar coherencia y garantizar la compatibilidad de los diferentes enfoques sobre la cohesión territorial en la Unión Europea.

3. Proyectos y propuestas concretos

Redes transeuropeas

La idea de las redes transeuropeas de transporte (RTE-T) aparece a finales de los años ochenta, vinculada al mercado único. Hablar de mercado único y de la libertad de circulación sólo tenía sentido si las diferentes redes nacionales y regionales de transporte estaban conectadas entre sí mediante un sistema europeo de infraestructuras modernas y eficaces.

Desde 1992 el Tratado dedica el Título XV (artículos 154, 155 y 156) a las redes transeuropeas. Dieciocho años después el balance es decepcionante e incluso preocupante. Dificultades de financiación y falta de voluntad política explican en parte este pobre balance. El CESE lamenta el olvido y el abandono político con que los gobiernos han enterrado la iniciativa de crecimiento de 2003 que incluía la construcción de grandes redes transeuropeas. El CESE pregunta: ¿En qué medida la falta de una visión global del territorio europeo y de sus infraestructuras están en la base del pobre balance que ofrecen las redes transeuropeas de transportes, telecomunicaciones y energía?

ESPON/ORATE - Observatorio en red de la ordenación del territorio europeo

En 1991, el CESE solicitó la creación de un observatorio para el territorio europeo que gozara de una cierta autonomía frente a las autoridades públicas nacionales y comunitarias y se apoyara en una red de instituciones y organismos de investigación de todos los Estados miembros. Podría así ayudar eficazmente, y en un contexto europeo, a definir los objetivos para cada territorio y a llevar adelante el desarrollo de metodologías homogéneas de análisis y evaluación.

El Observatorio en red de la ordenación del territorio europeo (ORATE) que se creó en 2002, es un programa de investigación aplicada en el ámbito del desarrollo territorial y está financiado por INTERREG y los Estados miembros. Su objetivo es proporcionar a los responsables de la elaboración de las políticas nacionales y regionales de Europa datos sistemáticos y actualizados sobre las tendencias territoriales y el impacto de las políticas en las regiones y territorios europeos.

El programa ORATE afecta al territorio de 29 países europeos, incluidos los 27 Estados miembros de la UE más Noruega y Suiza. El presupuesto ha aumentado de manera considerable: de los 7 millones de euros para el periodo 2002-2006, se pasa, en el nuevo Programa ORATE 2013 para el periodo 2007-2013, a 34 millones de euros que, sumados a las contribuciones nacionales, podría alcanzar los 45 millones de euros. El primer programa ESPON/ORATE se puso en marcha en 2002 por un periodo de cinco años. Actualmente está en curso la segunda edición (2007-2013).

ESPON/ORATE tiene por objetivo mejorar el conocimiento del territorio. En esta tarea se enfrenta a la falta de datos económicos a escala municipal, y también a nivel NUTS 3, sobre el conjunto del territorio europeo. Tiene el mérito de poner muy bien de relieve las numerosas lagunas del sistema estadístico europeo.

Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT)

La Comisión propuso en 2004 la creación de una Agrupación Europea de Cooperación Transfronteriza (AECT), denominación que en la última propuesta de la Comisión, en 2006, se modificó, sustituyendo el término “transfronterizo” por “territorial”.

Las personas jurídicas creadas tanto en el marco de la AECT como de otros Fondos Estructurales deben ser responsables de coordinar las distintas fuentes de financiación que posibilitan la preparación y realización de proyectos de financiación en apoyo a la política industrial en la región de que se trate. Tendrían acceso a esta financiación los representantes de las distintas partes interesadas de las regiones. La creación de estas entidades jurídicas supondrá un incentivo para la cooperación transfronteriza y proporcionará a las regiones interesadas un mayor sentimiento de identidad y el deseo de armonizar sus reglamentaciones

La Eurometrópoli Lille-Kortrijk-Tournai: un ejemplo concreto

La Eurometrópoli Lille-Kortrijk-Tournai es la primera Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT);

se creó el 28 de enero de 2008. Residen en esta zona predefinida de Francia y Bélgica dos millones de habitantes. Esta eurorregión bilingüe (francés y neerlandés) reúne tres regiones: del lado francés, Norte-Paso de Calais y, del lado belga, Flandes y Valonia. Permite la colaboración de los entes locales (Comunidad urbana de Lille, cuatro distritos flamencos y tres valones) y regionales interesados en cuestiones de transporte, telecomunicaciones, empleo, fiscalidad, medio ambiente, enseñanza, formación, cultura y salud pública. Es un ejemplo concreto de cooperación transfronteriza y euro-región cuyo componente metropolitano es fundamental.

4. Cooperación territorial

Programa INTERREG

En los orígenes de INTERREG, el artículo 10 del Reglamento del FEDER de 1988, y, posteriormente, de 1993, permitía a la Comisión Europea conceder una parte de este fondo (1 %) a proyectos piloto en el ámbito de la cooperación interregional intra y extracomunitaria, la innovación para el desarrollo económico regional y local, la ordenación del territorio y la política urbana. Estas innovaciones tuvieron como consecuencia, en particular, la progresiva instauración del programa INTERREG, y la publicación de dos comunicaciones de la Comisión: *Europa 2000* en 1991 y *Europa 2000+* en 1994. Ambas se referían a la ordenación del territorio europeo y proponían soluciones para la cooperación territorial.

La Comisión, a través de la iniciativa comunitaria INTERREG a favor de la cooperación entre regiones, ha identificado tres ámbitos de cooperación:

- **A - Cooperación transfronteriza**

El objetivo de la cooperación transfronteriza es la integración económica y social mediante la aplicación de estrategias comunes de desarrollo e intercambios estructurados entre ambos lados de una frontera.

- **B - Cooperación transnacional**

El objetivo de la cooperación transnacional entre las autoridades nacionales, regionales y locales es fomentar una mejor integración territorial mediante la formación de grandes grupos de regiones europeas o macrorregiones.

- **C - Cooperación interregional**

El objetivo de la cooperación interregional es incrementar el intercambio de informaciones y experiencias sin que se trate necesariamente de regiones fronterizas.

Cooperación transfronteriza: un caso concreto, la euro-región

Multitud de ejemplos a lo ancho y largo de Europa permiten identificar una serie de principios generales para el éxito de la cooperación transfronteriza:

- La proximidad a los ciudadanos: los habitantes de las zonas transfronterizas desean la cooperación para

superar los problemas con que se enfrentan o para mejorar sus expectativas de vida;

- La implicación de los representantes políticos (locales, regionales, estatales y europeos) es esencial para una buena cooperación transfronteriza;
- La subsidiariedad: el nivel local y regional ha demostrado ser el mejor para la realización de la cooperación transfronteriza, aunque se precisa de la alianza con los gobiernos nacionales;
- El partenariado: la implicación de todos los actores de ambos lados de la frontera es esencial para el logro de objetivos comunes;
- Las estructuras conjuntas dotadas de recursos comunes (instrumentos técnicos, administrativos, financieros y decisorios) son la garantía de una actividad duradera y en constante evolución. Y la garantía para ejercer determinadas competencias, gestionar programas, incluidos los europeos, alcanzar consensos suprafronterizos y evitar egoísmos nacionales.

Características de una euro-región

- Las euro-regiones y estructuras similares no son ni una nueva administración ni un nuevo nivel de gobierno sino que constituyen una plataforma de intercambio y cooperación transfronteriza horizontal entre gobiernos locales y regionales;
- promueven, asimismo, una mayor cooperación vertical entre las autoridades regionales o locales, los gobiernos estatales y las instituciones europeas;

- son asociaciones de autoridades locales y regionales situadas a ambos lados de una frontera nacional, a veces con asamblea parlamentaria;
- son asociaciones transfronterizas con secretariado permanente, equipo técnico y administrativo y recursos propios;
- en unos casos son entidades de Derecho privado, basadas en asociaciones sin ánimo de lucro o fundaciones de un lado u otro de una frontera de acuerdo con las jurisdicciones nacionales respectivas. En otros, entidades de Derecho público, basadas en acuerdos interestatales, que se ocupan, entre otros, de la participación y cooperación de los entes territoriales;
- en muchas ocasiones, las euro-regiones no están definidas solamente por sus límites geográficos o político-administrativos sino que también comparten características económicas, sociales o culturales comunes.

Ventajas de la eliminación de las fronteras: economías de escala

Las fronteras nacionales son, con frecuencia, un obstáculo para el desarrollo del territorio europeo en su conjunto, y pueden limitar su potencial competitivo. Uno de los objetivos principales de la cooperación transfronteriza comunitaria es, por tanto, la eliminación del efecto barrera entre fronteras nacionales y el establecimiento de sinergias para afrontar problemas compartidos mediante soluciones comunes.

Tal cooperación se hace particularmente necesaria en lo que se refiere a las actividades de ámbito de actua-

ción reducido y más afectadas por el efecto frontera, como puede ser el caso de las PYME.

Las euro-regiones favorecen las economías de escala. Básicamente, comportan un aumento del tamaño de los mercados (economías de aglomeración), la complementariedad de factores productivos y mayores **incentivos para la inversión**. Se suele estimar que ciertas inversiones de innovación y desarrollo pueden tener impacto directo en una distancia de 250-500 kilómetros. Aunque algunas de las euro-regiones superan esta distancia, la media tiene entre 50 y 100 kilómetros de distancia máxima.

Creación de un verdadero valor añadido europeo

La cooperación transfronteriza, y su realización estable mediante euro-regiones, no sólo permite prevenir conflictos, responder a catástrofes o superar barreras psicológicas, sino que mejora de forma evidente el desarrollo a ambos lados de las fronteras. Este valor añadido puede materializarse en términos políticos institucionales, económicos, sociales, culturales y de integración europea. La cooperación transfronteriza implica una valiosa contribución a la promoción de la convivencia, la seguridad y la integración europeas. Es una manera muy efectiva de llevar a cabo los principios comunitarios de subsidiariedad, asociación, cohesión económica, social y territorial, y de apoyar la plena incorporación de nuevos Estados miembros a la UE.

Desde el punto de vista socioeconómico, las estructuras de cooperación transfronteriza permiten:

- movilizar el potencial endógeno de todos los actores (cámaras de comercio, asociaciones, empresas, sindicatos, instituciones sociales y culturales, organizaciones ecologistas o agencias de turismo, entre muchos otros);
- abrir los mercados laborales y armonizar las cualificaciones profesionales;
- ampliar el desarrollo económico y la creación de empleo mediante actuaciones en otros sectores como las infraestructuras, el transporte, el turismo, el medio ambiente, la educación, la investigación y la cooperación entre las PYME.

5. La realidad urbana y las zonas metropolitanas

Hacia un modelo de desarrollo policéntrico

Un modelo de desarrollo policéntrico equilibrado en Europa daría lugar a nuevas formas y comunidades de vida, y redundaría también en beneficio de la sociedad en su conjunto.

Es importante desarrollar y poner en práctica un policentrismo a dos niveles en el marco de un desarrollo armonioso, a fin de evitar los efectos nefastos de la polarización: el primer nivel para facilitar la emergencia de polos de desarrollo repartidos por el territorio europeo a fin de diseminar el crecimiento y el empleo fuera del núcleo económico (el pentágono); el segundo nivel para consolidar los vínculos y sinergias entre los gran-

des centros urbanos y las zonas rurales a fin de evitar, en especial, las “fracturas territoriales”.

El CESE ha reiterado en varias ocasiones su apoyo a la puesta en práctica del policentrismo en el territorio europeo. El 4º Informe de Cohesión hace hincapié en la preponderancia del núcleo económico (pentágono) y la importancia creciente de las capitales, así como en los costes sociales y medioambientales correspondientes. Trata de los polos de desarrollo secundarios, de áreas metropolitanas con una consolidación de las sinergias y de la complementariedad entre los centros urbanos y las regiones más retrasadas.

6. El fenómeno metropolitano

El proceso de globalización

Las zonas urbanas europeas están estructuradas por procesos y dinámicas que se inscriben cada vez más a escala mundial. Las grandes ciudades europeas son nudos de una estructura mundial de metrópolis en evolución permanente.

Europa necesita ciudades y áreas metropolitanas bien equipadas. La dinámica tecnológica y la integración económica internacional significan que las ciudades afronten directamente las tendencias y la competencia internacionales. No resulta sorprendente, sino prometedora, que muchas ciudades y áreas metropolitanas estén definiendo nuevas ambiciones a nivel global.

El proceso de integración europea

A medida que vayan desapareciendo las fronteras nacionales se irá desarrollando cada vez más una tendencia natural al refuerzo de polos económicos a escala europea. La organización progresiva de polos interregionales y, llegado el caso, transfronterizos demuestra que el desarrollo económico ignorará cada vez más las fronteras políticas y administrativas, heredadas de la historia.

Poder de atracción del modelo urbano europeo

Las áreas metropolitanas son las sedes principales de la investigación, de la innovación y de la creación de nuevas actividades, en suma concentran las actividades de alto valor añadido. Las ciudades europeas se desarrollan actualmente a la vez como ciudad y como conurbación. Los centros urbanos tienen siempre la función de núcleo de actividad y lugar de encuentro. Las áreas metropolitanas también desempeñan un papel crucial en el refuerzo de un modelo de sociedad europea.

Aumento de las desigualdades sociales

La metropolización conlleva a menudo el aumento de las desigualdades sociales y el agravamiento de las disparidades territoriales. Grupos sociales desfavorecidos, de los que forman parte un elevado número de jóvenes desempleados y de personas mayores con renta baja, se concentran en determinados barrios en los que se acumulan numerosas desventajas. La exclusión de las poblaciones desfavorecidas y la calidad insuficiente de

los servicios públicos en estos barrios se alimentan a sí mismas hasta el punto de desembocar en trampas de las que resulta casi imposible salir. A menudo, las fuerzas de exclusión urbanas son acumulativas, aun cuando se hayan desarrollado políticas de recualificación de estos barrios en crisis durante muchos años. Para su aplicación con la máxima garantía de éxito, es necesaria una acción a gran escala, coordinada a nivel del área metropolitana.

Relación entre zonas rurales y urbanas

La relación entre las zonas rurales y las ciudades es un verdadero desafío. La relación armoniosa entre las zonas rurales y las ciudades es fundamental para las condiciones de vida y de trabajo en las áreas metropolitanas. Esto encaja perfectamente en el nuevo modelo de desarrollo policéntrico.

Medio ambiente

La preservación del medio ambiente y el respeto de los objetivos del desarrollo sostenible son otros desafíos a los que se enfrentan las áreas metropolitanas. Han de hacer compatible el desarrollo económico y la protección del medio ambiente, que pueden reforzarse recíprocamente a través de la organización del desarrollo urbano (sistemas de transporte, creación de zonas de hábitat, gestión de residuos y aguas residuales, reducción del ruido, protección del centro histórico, protección del patrimonio natural y agrícola, etc.).

Gobernanza

Los aspectos que dificultan un desarrollo equilibrado de las áreas metropolitanas son la falta de identidad y la ausencia de una gobernanza adecuada. Las entidades administrativas existentes suelen ser muy antiguas.

Desfase entre la realidad y la división administrativa

Las complicadas estructuras administrativas existentes en toda Europa no suelen estar diseñadas para las actuales políticas regionales a largo plazo en las zonas densamente pobladas.

Es importante señalar que las áreas metropolitanas abarcan territorios y realidades socioeconómicas que no coinciden con entes administrativos regionales europeos del sistema NUTS (Nomenclatura de unidades territoriales estadísticas) utilizado con fines oficiales por EUROSTAT y por las instituciones europeas. Los territorios de las regiones administrativas no son pertinentes para analizar y comparar la evolución socioeconómica de las metrópolis a escala europea.

Las carencias en las áreas metropolitanas se ven agravadas cuando la gestión administrativa de estas zonas no va de la mano con el desarrollo económico y con el aumento de población, número de viviendas y desplazamientos. Con frecuencia, la gestión administrativa en las áreas metropolitanas sigue reflejando tiempos pasados, lo que, a su vez, impide un gobierno eficaz. Una buena coordinación entre la gestión administrativa y los agentes económicos, y, de manera más amplia, entre

los sectores público y privado, es un requisito previo para la buena gobernanza de las áreas metropolitanas.

7. Propuestas prácticas

Necesidad de establecer datos estadísticos sobre las áreas metropolitanas

Las estadísticas de Eurostat no permiten garantizar un seguimiento de la población, las actividades, el desempleo o la producción de las áreas metropolitanas ni, por consiguiente, evaluar y comparar de manera fiable indicadores estratégicos como el ritmo de crecimiento de la población, el valor añadido de la producción, del empleo, del desempleo o de la productividad global por empleo. La falta de datos fiables y comparables desde el punto de vista geográfico puede conducir a conclusiones no sólo erróneas, sino a veces contradictorias sobre la evolución socioeconómica “observada” en las regiones metropolitanas europeas (por ejemplo, en lo que se refiere a la evolución de la productividad en una misma región). Es indispensable crear una célula “áreas metropolitanas” dentro de Eurostat, encargada de recoger datos sobre las zonas metropolitanas.

Documentación

REG/100	Europa 2000+: Cooperación para la ordenación del territorio europeo	Dictamen de iniciativa	Ponente: MULLER	CESE 313/1995 DO C 133/03 – 31.5.1995, p. 4
ECO/179	Las eurorregiones	Dictamen de iniciativa	Ponente: ZUFIAUR	CESE 1002/2007 DO C 256/23 – 27.7.2007, p. 131
ECO/188	Las áreas metropolitanas europeas	Dictamen exploratorio	Ponente: VAN IERSEL	CESE 600/2007 DO C 168/10 – 20.7.2007, p. 10
ECO/196	Agenda territorial	Dictamen exploratorio	Ponente: PARIZA	CESE 601/2007 DO C 168/3 – 20.7.2007, p. 16
ECO/218	Medio urbano	Dictamen exploratorio	Ponente: VAN IERSEL y GRASSO	CESE 1525/2008 DO C 77/27 – 31.03.2009, p. 123
ECO/228	Gobernanza y asociación en el ámbito de la cohesión regional	Consulta del Parlamento Europeo	Ponente: VAN IERSEL y PASZTOR	CESE 1528/2008 DO C 77/30 – 31.03.2009, p. 143
ECO/238	Cohesión territorial	COM(2008) 616 final	Ponente: OLSSON	CESE 636/2009 DO C 228/24 – 22/09/2009, p. 123

11. La UE y el crecimiento económico de las regiones españolas (2000-2013)

Antonio González Temprano

La ampliación de la UE15 a veintisiete miembros puede ser calificada como la más extensa, compleja y controvertida. Extensa, por el número de nuevos socios. Compleja, porque la mayoría de éstos tenían unas estructuras económicas, sociales y políticas muy alejadas de las imperantes en la UE, además de una renta muy inferior. Controvertida, por no dotarse de recursos financieros suficientes para atender las nuevas demandas.

Las consecuencias de la aparición de la UE27 son múltiples. Desde la perspectiva integradora, se consolida la Europa de dos velocidades, puesta en funcionamiento con la Unión Monetaria. Desde el ámbito de desarrollo económico, aparece una Europa rica y altamente competitiva para afrontar los desafíos de la globalización, y otra mucho más atrasada, que requiere la ayuda de la primera para su modernización, lo que supone reforzar uno de los principios vigentes desde el Tratado de Roma: la solidaridad.

En relación con el Producto Interior Bruto (PIB) per cápita en medidas de poder adquisitivo (PPS), la UE27 significa una eclosión sin precedentes de disparidades internas. En 2007, de los doce socios nuevos, sólo la República Checa, Chipre, Malta y Eslovenia tienen un

PIB per cápita que supera el 75 por ciento de la media comunitaria, a pesar de que ésta se ha reducido por el efecto estadístico un 11,4 por ciento respecto de la media de la UE15; Chipre y Eslovenia son los únicos que sobrepasan el 90 por ciento. Los países más pobres son Bulgaria y Rumanía, cuyo PIB per cápita gira en torno al 40 por ciento de la media. Las ampliaciones de 2004 y 2007 generan unas diferencias de renta mucho más acentuadas que las causadas por la incorporación de Grecia, Portugal y España en los años ochenta.

Las disparidades de renta son todavía más acusadas entre regiones. De las 271 regiones que componen la UE27, 86 no alcanzan el 75 por ciento de la media europea, son las denominadas regiones convergentes. La distancia entre las regiones más pobres y más ricas también aumenta. Tengamos presente, por ejemplo, que en 1995 la renta per cápita de las más pobres (Ipeiros y Extremadura) representa el 20 por ciento de las más ricas (Inner London y Bruselas), mientras que en el año 2005 la renta de Nord-Est (Rumanía) y Severozapaden (Bulgaria) equivale al 9 por ciento de las más desarrolladas, Inner London y Luxemburgo.

El incremento de asimetrías entre países y regiones hace que la convergencia territorial de renta sea uno de

los grandes retos de la UE27. Reducirlas será objetivo prioritario y eje central de la política de cohesión en el periodo 2007-2013, tal como se recoge en *Crecimiento de las regiones, desarrollo de Europa. Cuarto informe sobre la cohesión económica y social*. En términos similares se pronuncian el Tratado de Niza (2000) y la Nueva Agenda de Lisboa (2005), a pesar de su énfasis en que la política de cohesión se ha de ocupar también de la competitividad para favorecer el crecimiento, el empleo y afrontar los desafíos de la globalización.

En consonancia con ello, las Perspectivas Financieras 2007-2013 fijan tres objetivos para la política de cohesión: convergencia, competitividad regional y empleo, y cooperación territorial¹. Según los Reglamentos adoptados por el Consejo y el Parlamento Europeo en 2006, sus instrumentos financieros son el FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión (FC, a partir de ahora); FEDER y FSE constituyen los fondos estructurales (FFEE, a partir de ahora). En relación con la fase 2000-2006, no forman parte de la política de cohesión ni el FEOGA-Orientación ni el IFOP. A tenor de estos Reglamentos, todas las regiones se benefician de la política de cohesión.

1 El objetivo Convergencia persigue: fomentar el crecimiento económico y el empleo en los Estados miembros y regiones más atrasados mediante inversiones en capital físico y humano; el desarrollo de la innovación y de la sociedad del conocimiento; la adaptación a los cambios económicos y sociales; la protección y mejora del medio ambiente; y la eficiencia administrativa. La finalidad del objetivo Competitividad regional y empleo es, fuera de las regiones menos desarrolladas, impulsar la competitividad y el atractivo de las regiones, así como su nivel de empleo. La meta del objetivo Cooperación territorial es intensificar la cooperación transfronteriza a escala transnacional e interregional.

Como veremos más adelante, el objetivo Convergencia concentra la mayor parte de los recursos de la política de cohesión. El destino de éstos son los Estados y regiones más atrasados, según la renta per cápita en PPS. Recibirán las ayudas del FC los países con un PIB per cápita inferior al 90 por ciento de la media UE25 en 2001-2003 y que dispongan de un programa de estabilidad presupuestaria. Se beneficiarán de los FFEE dirigidos a la convergencia las regiones NUTS2 (equivalentes a las Comunidades Autónomas españolas) cuyo PIB pc en 2000-2002 no alcance el 75 por ciento de la UE25. En consecuencia, son los mismos criterios que en el ciclo 2000-2006, más allá de la polémica que genera la selección de indicadores².

La arquitectura de la política de cohesión de la etapa 2007-2013 muestra las equivalencias siguientes con 2000-2006:

- El Objetivo 1 de 2007-2013, “Convergencia” de las regiones menos desarrolladas, equivale al Objetivo 1 de 2000-2006. Sus instrumentos financieros son FEDER, FSE y FC; en la etapa anterior eran FEDER, FSE, FEOGA-Orientación e IFOP, e indirectamente FEOGA-Garantía.
- El Objetivo 2 de 2007-2013, “Competitividad regional y empleo”, se equipara con el Objetivo 2 (“Áreas de reconversión económica y social”) y el Objetivo 3 (“Sistemas de formación y promoción de empleo”) de 2000-2006. En ambos ciclos, los instrumentos financieros son FEDER y FSE.

2 Al igual que el método Multicentro/Electre, los profesores Cuadrado Roura y Marcos Calvo (2005) han señalado que los medidores PIB pc, productividad y empleo muestran limitaciones para medir el desarrollo y que el PIB pc no coincide siempre con ciertas variables económicas y sociales. Por este motivo, defienden la inclusión de otros indicadores.

- El Objetivo 3, “Cooperación territorial europea”, de 2007-2013 engloba la cooperación interregional y las Iniciativas Comunitarias URBAN y EQUAL de 2000-2006. Su instrumento financiero en 2007-2013 es el FEDER; en 2000-2006, eran FEDER, FSE e Iniciativa Comunitaria Leader.

De acuerdo con las Reglamentaciones y la arquitectura de la política de cohesión, los países que disfrutaron de las ayudas del FC en 2000-2006 son España, Grecia, Irlanda y Portugal. En 2007-2013, se amplía a catorce el número de los países-cohesión: Grecia, Portugal y los doce miembros recién incorporados; España abandona este grupo, pasando a formar parte del régimen de transición regresivo o *phasing out*.

La población que habita en los países-cohesión pasa de representar el 16,9 por ciento en 2000 a ser el 25,3 por ciento en 2007. Conviene recordar, como señala InfoREGIO (2008), que el PIB medio per cápita no llegaba al 50 por ciento de la media europea en Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Rumanía y Eslovaquia.

Las regiones convergentes en 2000 son 48. En la UE27 son 86. De éstas, 34 pertenecen a países de la UE15 (Alemania, Grecia, España, Francia, Italia, Portugal y Reino Unido), y las 52 restantes a los miembros nuevos, lo que supone que la inmensa mayoría de sus regiones accedan a los FFEE para la convergencia³. La totalidad del territorio de Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Malta, Polonia Rumanía y Eslovaquia es seleccionado como convergente.

³ El número total de regiones de los nuevos países miembros es de 56.

La población residente en las 48 regiones convergentes en 2000 se eleva a 67 millones (el 17,7 por ciento del total de la UE15). En 2007, la población de las 86 regiones convergentes es de 151,1 millones (30,5 por ciento de la UE27). De ellos, 98 millones corresponden a los países de reciente incorporación, lo que representa el 94,8 por ciento de su población total; los 53,1 millones de personas restantes pertenecen a la UE15 (13,6 por ciento de la demografía de estos quince países).

Aumento notable de recursos, pero insuficiente

Una de las conclusiones que puede extraerse de los datos aportados es que con la aparición de la UE27 no sólo se interrumpe el proceso de convergencia que se estaba operando en la UE15, sino que se asiste al fenómeno opuesto: aumentan significativamente las disparidades internas, tanto nacionales como regionales. Éstas son bastante más acusadas que las causadas en los años ochenta por la entrada de Grecia, España y Portugal, como se ha indicado.

Desde el ámbito presupuestario, la respuesta a este desafío la hallamos en las Perspectivas Financieras 2007-2013. En este septenio, los créditos de compromiso para la política de cohesión ascienden a 347.410 millones de euros a precios corrientes de 2007, lo que representa un incremento del 48,9 por ciento respecto de la etapa 2000-2006, cuya cuantía había sido de 233.328 millones. A precios de 2004, la cantidad de 2007-2013 es 308.048 millones, y el aumento entre los dos ciclos es el 32,0 por ciento. En cualquier caso,

es un incremento notable y muy superior al del Presupuesto total (18,3 por ciento). La subrúbrica 1b (Cohesión para el crecimiento y el empleo), en la que se concentran los créditos para la cohesión en 2007-2013, es la más cuantiosa (supera por primera vez a los gastos de mercado y pagos directos a la agricultura), una de las que más aumenta, y una de las mayores responsables de la expansión del gasto. Representa el 35,6 por ciento del Presupuesto.

Como puede observarse en el Cuadro 1, los catorce países-cohesión del periodo 2007-2013 son el destino del 63,7 por ciento de los recursos para la cohesión económica y social (221.297 millones de euros), cuando su población representa el 25,3 por ciento. Ello refleja el interés por impulsar la convergencia de renta y el carácter redistributivo del Presupuesto. Lo que hemos de preguntarnos es si los recursos programados en las Perspectivas Financieras 2007-2013 son superiores o no a los de la fase 2000-2006, teniendo presente las nuevas disparidades de nacionales y regionales.

Recordemos que en la etapa 2007-2013 los instrumentos financieros para la cohesión económica y social son los FFEE y el FC. Si nos atenemos a los FFEE, a precios de 2004, los recursos destinados a las regiones convergentes son 150.140 millones de euros en el periodo 2000-2006 y 189.177 millones en 2007-2013, incluyendo en esta cuantía los destinados a las regiones de exclusión gradual. Ello significa un aumento del 26,3 por ciento entre los dos ciclos.

La población residente en las regiones convergentes pasa de 67 millones en 2000-2006 a 151,1 millones en 2007-2013, es decir, se produce un incremento del 125,5 por ciento. Si dividimos los recursos destinados

a estas regiones entre la población beneficiaria, tenemos que el cociente para 2000-2006 es 2.240,9 euros, y para 2007-2013 de 1.252,0 euros. Ateniéndonos al indicador población beneficiaria, el esfuerzo financiero para atender las necesidades de las regiones convergentes en 2007-2013 es notable, pero bastante inferior al de 2000-2006; de haberse mantenido el cociente de 2000-2006, los FFEE destinados a estas regiones en 2007-2013 no habrían sido 189.177 millones sino 338.600 millones.

La relevancia presupuestaria de los recursos del FC orientados a la convergencia de rentas es mucho más reducida que la de los FFEE. En 2000-2006, es 19.717 millones de euros, a precios de 2004. En el periodo 2007-2013, se eleva a 69.578 millones, a precios de 2007, y a 61.716 millones, a precios de 2004. Otra característica es que, mientras los FFEE para la convergencia aumentan entre estas dos etapas el 26,3 por ciento, los créditos del FC lo hacen el 213,0 por ciento.

Cuadro 1. Dotaciones indicativas para acciones estructurales por Estado miembro, 2007-2013

(Millones de euros a precios corrientes de 2007)

Países	Convergencia		Competitividad regional y empleo			Cooperación Territorial	TOTAL
	Fondo de Cohesión	Convergencia	Exclusión gradual	Inclusión gradual	Competitividad regional y empleo		
Bélgica			638		1.425	194	2.258
Bulgaria	2.283	4.391				179	6.853
Rep. Checa	8.819	17.064			419	389	26.692
Dinamarca					510	103	613
Alemania		11.864	4.215		9.409	851	26.340
Estonia	1.152	2.252				52	3.456
Irlanda				458	293	151	901
Grecia	3.697	9.420	6.458	635		210	20.420
España	3.543	21.054	1.583	4.955	3.522	559	35.217
Francia		3.191			10.257	872	14.319
Italia		21.211	430	972	5.353	846	28.812
Chipre	213			399		28	640
Letonia	1.540	2.991				90	4.620
Lituania	2.305	4.470				109	6.885
Luxemburgo					50	15	65
Hungría	8.642	14.248		2.031		386	25.307
Malta	284	556				15	855
Países Bajos					1.660	247	1.907
Austria			177		1.027	257	1.461
Polonia	22.176	44.377				731	67.284
Portugal	3.060	17.133	280	448	490	99	21.511
Rumanía	6.552	12.661				455	19.668
Eslovenia	1.412	2.689				104	4.205
Eslovaquia	3.899	7.013			449	227	11.588
Finlandia				545	1.051	120	1.716
Suecia					1.626	265	1.891
Reino Unido		2.738	174	965	6.014	722	10.613
Cooperación Territorial Interregional/Redes						445	445
Asistencia técnica							868
TOTAL	69.578	199.322	13.955	11.409	43.556	8.723	347.410

Fuente: Comisión Europea, 2007.

La población beneficiaria del FC es 63,9 millones en 2000-2006 y 125,1 millones en 2007-2013 (sin incluir España), es decir, aumenta el 95,8 por ciento. En este caso sucede lo inverso que en los FFEE: el incremento de recursos supera con creces al de la población destinataria. El cociente FC/población destinataria es 308,6 euros en 2000-2006 y 493,3 euros en 2007-2013. A diferencia de lo acontecido en los FFEE, el aumento de recursos del FC entre estos dos ciclos no es sólo formal o presupuestaria, es también real en relación con la población beneficiaria.

A pesar del cuantioso incremento del FC, la conclusión final sobre los recursos destinados directamente a la convergencia de renta en 2007-2013 es que, si bien se asiste en términos presupuestarios a un aumento significativo respecto de la etapa 2000-2006, en relación con la población beneficiaria nos hallamos ante una contracción severa. Una reducción que puede interpretarse en los términos siguientes: se produce, paradójicamente, cuando las disparidades de bienestar no tienen precedentes; frena el proceso de convergencia de ciclos anteriores; debilita el principio de solidaridad de la Unión; refleja la anteposición de los intereses nacionales a los comunitarios; en definitiva, expresa las limitaciones que sigue teniendo la UE para construir una economía europea más armónica.

Una de estas limitaciones es el marcado carácter subsidiario del Presupuesto europeo, lo que conduce a que tenga un escasísimo volumen y, en consecuencia, una reducida capacidad transformadora, en relación con los presupuestos nacionales. Mientras el gasto de los Estados representa entre el 35 y el 45 por ciento de su Renta Nacional Bruta (RNB), el de la UE en la etapa 2000-2006 significa el 1,03 por ciento de la RNB

comunitaria. Pero es que en 2007 el total de créditos de compromiso desciende al 0,99 por ciento y al 0,96 en 2008. Que no se alcance ni siquiera el 1 por ciento en los dos primeros ejercicios del ciclo en que la Unión afronta su mayor reto de convergencia —por no hablar de otros desafíos, como la modernización de la estructura productiva para fomentar el crecimiento económico, el empleo y la competitividad en los mercados internacionales— no puede dejar de sorprender, máxime al comparar estos datos con la fase anterior, por no citar el periodo 1994-1999 en que ese porcentaje fue el 1,16 por ciento. No es fácil justificar que con tales retos se destine a la política de cohesión en 2008 el 0,34 por ciento de la RNB europea, como han remarcado numerosos trabajos. Así puede entenderse que desde distintos posicionamientos se hayan alzado numerosas voces señalando la insuficiencia de estos recursos para afrontar la nueva realidad comunitaria⁴.

El escaso volumen de las Perspectivas Financieras 2007-2013 en relación con las nuevas demandas, sobre todo de reestructuración productiva y cohesión económica y social, no ha evitado que el Presupuesto siga teniendo un carácter redistributivo, si por tal se entiende la transferencia de recursos desde las economías ricas a las menos desarrolladas. Es cierto que la política de cohesión otorga formalmente al Presupuesto dicho carácter, pero su plasmación se halla en el saldo financiero de los Estados con la UE, que expresa la diferencia entre los recursos que aportan y los que reciben de ella.

4 Entre ellas, Langa Mora y Valbuena Reyero (2006) y Rodríguez Ortiz (2007).

Una de las características de estos saldos es el diferente impacto de los resultados positivos y negativos en la RNB de los Estados. Por ejemplo, en 2007, los saldos negativos no representan siquiera el 0,50 por ciento de la RNB de los países ricos, salvo en Bélgica y los Países Bajos, que alcanzan el 0,67 y 0,78, respectivamente. Sin embargo, los saldos positivos superan en la mayoría de los casos el 1 por ciento de la RNB de los receptores; Grecia, Letonia y Lituania sobrepasan el 2 por ciento. En resumen, el esfuerzo financiero que realizan los países ricos para que el Presupuesto europeo sea redistributivo es porcentualmente escaso, pero las economías menos desarrolladas hallan en dicho esfuerzo una ayuda significativa para su modernización.

Final y principio de una etapa

La posición de España en la UE experimenta también cambios significativos en la primera década del siglo XXI. En 2006, su PIB pc supera por fin la media comunitaria (100,09 por ciento de la UE25); el intenso crecimiento español en los años previos y el efecto estadístico de la ampliación a la UE25 explican este suceso. En 2008, sin embargo, concluye una fase de acercamiento a la renta europea, cuyos orígenes se remontan a 1960, y se abre otra de futuro incierto en el medio plazo. Mientras la renta per cápita española se contrae en 2008 el 1,9 por ciento, la correspondiente a la UE27 aumenta el 0,8 por ciento, ocasionando que el índice de convergencia español descienda al 103,9 este año (en 2007 había sido el 105,4).

El impacto de la crisis económica internacional y las limitaciones estructurales del modelo español parecen presagiar el final de medio siglo de crecimiento por encima de la media europea, especialmente acusado a partir de 1986. Las décadas transcurridas entre 1960 y la entrada en la UE están marcadas por un acercamiento moderado y discontinuo a la renta media comunitaria, sobre todo a partir de 1973. El índice de convergencia pasa del 57,2 en 1960 al 70,4 en 1986. Desde esta fecha, la aproximación a la renta europea se agudiza, además de ser constante, salvo en 1992 (se contrae dos décimas). Como se ha subrayado en numerosas oportunidades⁵, no puede entenderse el crecimiento español de estas dos décadas sin tener presente la pertenencia a la UE.

Los efectos de que el crecimiento español sea más intenso que el europeo son varios. Uno de ellos es la reducción de Comunidades Autónomas (CCAA, a partir de ahora) con un PIB pc inferior al 75 por ciento de la media europea (Cuadro 2). Si en 1986 son diez las que se hallan en esta circunstancia, en 2005 son dos (Andalucía y Extremadura). En el periodo 2000-2006, las CCAA pertenecientes al Objetivo 1 (Convergencia) son nueve: Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia y Murcia, además de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla; Cantabria sale de este Objetivo, pero mantiene una ayuda transitoria. El resto de las regiones aparecen en el Objetivo 2 (Apoyo a la reconversión eco-

5 Además de los resultados obtenidos de la aplicación de los modelos HERMIN-España y MOISÉS (Ministerio de Economía y Hacienda), cfr. Cordero Mestanza (2005), de la Fuente (2003 y 2005), Herce y Sosvilla-Rivero (1996), Ministerio de Hacienda (2001) y Sosvilla-Rivero y Herce (2004).

nómica y social de las zonas con problemas estructurales). En las Perspectivas Financieras 2007-2013 son seleccionadas como regiones convergentes Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia; Asturias y Murcia, además de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, son catalogadas en régimen de *phasing-out* o salida gradual al ser afectadas por el efecto estadístico de la ampliación. En este mismo ciclo plurianual España figura como país en exclusión gradual del FC. Lógicamente, la convergencia con Europa significa una reducción de sus ayudas, quedando así mermada una de las fuentes de financiación de la economía española. Examinemos este proceso.

Salvo en 1986⁶, las relaciones financieras de España con la UE han arrojado saldos positivos. Según los Informes Anuales del Tribunal de Cuentas de la CE, durante el ciclo 2000-2006 el saldo es 44.358,5 millones de euros, lo que supone un superávit anual medio de 6.336,9 millones; en términos PNB/RNB, dichas cantidades representan una contribución del 5,84 por ciento para todo el periodo y el 0,83 por ciento medio anual. A tenor de lo acordado en el Consejo Europeo sobre las Perspectivas Financieras 2007-2013, en diciembre de 2005, el saldo positivo para este septenio sería 4.984 millones de euros; de ser así, se produciría un descenso de 39.374,5 millones en comparación con 2000-2006. Según el Ministerio de Economía y Hacienda (2009), el saldo en el año 2007 ha sido 2.167,5 millones, que equivale al 0,21 por ciento del PIB.

La estructura de los gastos de la UE en España se caracteriza por la hegemonía del sector agrario-pesquero, básicamente, del agrario; a escasa distancia aparecen las acciones estructurales. En la etapa 2000-2006, de los 99.878,3 millones de euros gastados, el 50,4 por ciento (50.334,5 millones) corresponden al sector agrario-pesquero y el 47,1 por ciento (47.067,5 millones) a las acciones estructurales⁷. La imposibilidad de conocer con exactitud los pagos del FEAGA para la totalidad del ciclo 2007-2013 nos impide determinar el gasto en este septenio y, consecuentemente, su estructura. Los datos definitivos disponibles en estos momentos son los del ejercicio 2007. En este año, los pagos han sido 12.488,3 millones de euros, de los que el 53,9 por ciento (6.731,2 millones) se han destinado al sector agrario-pesquero, y el 42,2 por ciento (5.263 millones) a las políticas de cohesión.

¿Qué lugar ocupan las CCAA en las relaciones financieras de España con la UE? Empecemos señalando que todas las Administraciones Públicas españolas participan en la gestión de los ingresos europeos⁸. Las CCAA son las que la hegemonizan, seguidas a una distancia pronunciada por la Administración Central y a una mayor por la Local. Pero son tales las diferencias en nivel de riqueza y estructura productiva de las regiones españolas que sus nexos con la UE son más que dispares, requiriendo un análisis desagregado.

6 Según Piedrafito (2007), el saldo de España con la UE en 1986 arroja un déficit de 50,49 millones de euros.

7 Sobre las acciones estructurales comunitarias en España y sus CCAA, cfr. Comisión Europea (2002).

8 Para la participación de las Administraciones Públicas españolas en la gestión de los recursos estructurales, cfr. la obra de Cordero Mestanza (1999).

A diferencia de España, las relaciones financieras de las CCAA con la UE se limitan a los recursos que reciben de ésta. En otros términos, como Administración no aportan ninguna cantidad al Presupuesto de ingresos europeo, pero son las mayores receptoras del gasto que la UE realiza en España.

Como se ha expresado previamente, cuando España ingresa en la UE son diez las CCAA que no alcanzan el 75 por ciento de la renta media de la UE12: Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia y

Murcia (Cuadro 2). Las tasas de convergencia más bajas son las de Andalucía (53,5 por ciento) y Extremadura (44,8 por ciento); las más altas corresponden a Baleares (91,5 por ciento) y al País Vasco (90,7 por ciento). Reiteramos que durante las dos décadas siguientes a la incorporación, todas las CCAA incrementan su renta per cápita por encima de la media comunitaria, de forma que reducen la distancia con ésta. Recordemos que en 2005, sólo dos regiones son convergentes: Andalucía (74,7 por ciento) y Extremadura (64,7 por ciento); en esta misma fecha, Aragón, Baleares, Cataluña, Madrid, Navarra, País Vasco y La Rioja superan el índice de convergencia 100.

Cuadro 2. Índice de convergencia real de las CCAA con la UE
(PIB per cápita en PPS a precios corrientes)

	1986 UE12	1988 UE12	1990 UE12	1992 UE12	1994 UE12	1996 UE15	1998 UE15	2000 UE15	2005* UE25	1986-2005 Incremento
Andalucía	53,5	55,9	57,6	59	57,8	57,9	57,9	61,2	74,7	39,6
Aragón	76,9	83,1	83,4	86,8	88,4	87,7	88,1	87,9	109,5	42,4
Asturias	71,3	71,9	69,3	71,7	72,7	70,7	72,4	70,9	83,7	17,4
Baleares	91,5	95,5	97,2	103,9	98,8	95,9	99,5	98,3	105,6	15,4
Canarias	70,2	74,9	72,1	76	75,4	74,1	77,1	77,5	87	23,9
Cantabria	67,8	73,8	74,1	77,2	76,3	74	76,3	80,3	93,7	38,2
Castilla León	65,8	68,1	65,9	68,5	72,8	75,1	74,2	75,9	90	36,8
C. La Mancha	55,2	61,1	62,9	65,1	65,6	66,7	67	66,8	76	37,7
Cataluña	83,3	89,2	92,2	96,8	96,6	98,8	100,4	99,5	113,4	36,1
C. Valenciana	71,7	73,8	75,8	78,8	75,1	75,5	77,2	79,2	88	22,7
Extremadura	44,8	49,8	48,9	52,2	56,2	51,1	50,2	53	64,7	44,4
Galicia	55,7	57,9	57,2	59,9	61,2	64	64,2	64,7	78,2	40,4
Madrid	87	91	94,2	98,9	98,3	105,3	110,2	110	124,4	43
Murcia	68,1	67,9	71,2	72,2	69,1	66,1	67,2	68,7	81,4	19,5
Navarra	85,9	91,4	92,9	96,8	96,1	104,6	106,2	105,3	120	39,7
País Vasco	90,7	88,7	89,6	91,5	92,3	93,8	99,1	101,5	121,5	33,9
Rioja (La)	84,4	83,6	85,4	90	89,1	89,9	93,2	91,2	102,2	21,1
España	70,4	73	74,9	77,2	78,7	79,5	81	83,4	98,7	40,2

Nota: A partir de 2005 se aplica el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC-95). *La media corresponde a la UE27.

Fuente: Comisión Europea, EUROSTAT y elaboración propia.

De las cuatro regiones que están más alejadas de la UE en 1986 (Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia), únicamente el PIB pc de Extremadura aumenta por encima de la media nacional durante las dos décadas siguientes. Galicia lo hace prácticamente igual. Andalucía y Castilla-La Mancha se quedan por debajo, sobre todo esta última. La distancia de Andalucía y Castilla-La Mancha con el índice de convergencia español es, pues, mayor en 2005 que en 1986. Sin embargo, la diferencia de estas dos regiones con la que ocupa la primera posición es inferior en 2005 (Madrid) que en 1986 (Baleares). Ateniéndonos a la evolución de la renta per cápita en PPS, el saldo de las dos primeras décadas de presencia de España en la UE se resume en los términos siguientes: progresivo acercamiento de todas las CCAA a la media europea y cierta convergencia entre ellas, debida, principalmente, al estirón de finales de los años noventa y principios del siglo XX, tras la ralentización experimentada entre mediados de los años ochenta y finales de los noventa⁹.

Pasamos a examinar los pagos de la UE a las CCAA y el impacto sobre su crecimiento económico en los ciclos 2000-2006 y 2007-2013.

Los efectos contradictorios de los pagos europeos

Durante el ciclo 2000-2006, las CCAA reciben de la UE 78.857,07 millones de euros. Dadas las disparidades regionales de renta y estructura productiva, estos recursos

se distribuyen de forma desigual (Cuadro 3). Andalucía es el destino principal con 20.039,07 millones, lo que representa el 27,5 por ciento del total autonómico. A esta región le siguen, aunque a una distancia pronunciada, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Extremadura. Estas cuatro CCAA absorben el 61,3 por ciento (44.693,56 millones) del gasto regional. Si a ellas sumamos las cinco regiones convergentes restantes, tenemos el 81,7 por ciento (59.521 millones) del ingreso total autonómico. Los pagos regionalizados de este septenio se caracterizan, pues, por una elevada concentración en los territorios convergentes.

El impacto de los pagos europeos en el PIB autonómico en 2000-2006 es también muy desigual, motivo por el que la media regional (1,3 por ciento) es poco representativa. En las cuatro regiones que acumulan la mayor parte de los recursos europeos (Andalucía, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Extremadura), tal contribución supera el 3 por ciento, sobresaliendo Extremadura, que alcanza el 7,1 por ciento; en Andalucía es el 3,2 por ciento. Tómese nota de que el impacto en Andalucía es menos de la mitad que el de Extremadura, a pesar de que el PIB per cápita de ambas regiones no presenta grandes diferencias. La incidencia en el resto de las regiones convergentes es inferior al 2 por ciento; Canarias, Comunidad Valenciana y Murcia se sitúan por debajo de la media autonómica, sobresaliendo la Comunidad Valenciana con el 0,65 por ciento. La conclusión para estos siete años es que los pagos europeos impulsan el aumento de renta en las nueve regiones convergentes, eso sí, de forma muy dispar y sin guardar relación con el grado de desarrollo, aunque las cuatro CCAA más favorecidas figuren entre las más atrasadas; por cierto, la gran ausente de este grupo es Galicia.

Salvo en Navarra, la aportación de los pagos europeos al crecimiento del PIB de las regiones ricas no llega al 1 por ciento, siendo Madrid la que arroja los peores resultados

⁹ A una conclusión similar llegan Cuadrado Roura y Marcos Calvo (2005) y Cereijo et al. (2007) empleando, además del PIB, otros indicadores económicos y sociales.

(0,11 por ciento). Es decir, los recursos comunitarios contribuyen escasamente a la modernización de estas CCAA. Al igual que en las regiones convergentes, esta aportación no guarda relación lineal con el nivel de renta de las CCAA receptoras, de modo que estimula la convergencia con la renta europea, mas no la convergencia entre ellas.

Un hecho que llama la atención de los años transcurridos entre 2000 y 2006 son los pagos a la Comunidad Valenciana y Navarra. A pesar de que en 2000 el índice de convergencia de la Comunidad Valenciana equivale al 75,2

por ciento de Navarra, los pagos a ésta representan el 1,17 por ciento del PIB, mientras que los de la Comunidad Valenciana son el 0,65. He aquí la ejemplificación extrema de lo enunciado: las transferencias europeas estimulan el crecimiento de todas las CCAA y su convergencia con la media de la UE, pero debido a que tal aportación no se corresponde en todo momento con el nivel de riqueza, fomentan en ciertos casos las disparidades interregionales. Que el índice de convergencia de la Comunidad Valenciana descienda en 2005 al 73,3 por ciento del navarro no es algo ajeno a los pagos comunitarios.

Cuadro 3. Pagos de la UE a las CCAA en las Perspectivas Financieras 2000-2006
(Millones de euros corrientes)

	FEOGA-Garantía		FEOGA-Orientación, IFOP y otros recursos del sector agrario y pesquero	FEDER	FSE	Fondo de Cohesión	FEDER, FSE y Fondo de Cohesión		Otros	TOTAL	
	Mill.	% PIB	Mill.	Mill.	Mill.	Mill.	Mill.	%PIB	Mill.	Mill.	% PIB
Andalucía	11.797,70	1,87	966,08	6.221,51	790,9	262,88	7.275,29	1,15		20.039,07	3,17
Aragón	3.572,41	2,08	37,1	323,67	69,08	38,63	431,38	0,25		4.040,89	2,35
Asturias	463,2	0,38	167,2	1.310,18	93,75	57,79	1.461,72	1,21		2.092,12	1,74
Baleares	185,75	0,16	19,94	77,72	28,02	22,42	128,16	0,11		333,85	0,28
Canarias	1.007,54	0,44	227,77	1.162,53	226,56	73,67	1.462,76	0,64		2.698,07	1,19
Cantabria	226,94	0,32	65,01	352,57	34,22	115,12	501,91	0,72		793,86	1,14
C. Mancha	5.950,58	3,15	440,66	1.335,80	228,08	72,39	1.636,27	0,86		8.027,51	4,24
C. y León	6.423,24	2,13	782,24	2.438,67	295,71	124,77	2.859,15	0,94		10.064,63	3,34
Cataluña	2.375,37	0,22	72,31	1.076,85	341,67	203,45	1.621,97	0,15		4.069,65	0,38
C. Valenciana	1.014,85	0,18	291,3	1.630,16	412	204,06	2.246,22	0,41		3.552,37	0,65
Extremadura	4.181,32	4,53	297,15	1.735,57	291,98	56,33	2.083,88	2,26		6.562,35	7,12
Galicia	989,37	0,34	1.088,03	2.034,66	388,01	133,35	2.556,02	0,89		4.633,42	1,62
Madrid	351,13	0,03	14,06	349,67	42,63	166,22	758,52	0,07		1.123,71	0,11
Murcia	667,58	0,47	169,46	862,43	101,91	50,12	1.014,46	0,72		1.851,50	1,32
Navarra	909,51	0,96	9,86	94,03	66,43	25,18	185,64	0,19		1.105,01	1,17
País Vasco	392,37	0,11	90,92	665,45	252,9	83,91	1.002,26	0,29		1.485,55	0,43
La Rioja	279,88	0,67	8,17	45,28	14,71	36,17	96,16	0,23		384,21	0,93
Total CCAA	40.788,74	0,75	4.747,28	21.716,84	3.878,56	1.726,46	27.321,86	0,5		72.857,88	1,35
TOTAL ESPAÑA	43.423,69		6.910,91	26.366,92	10.133,46	10.567,06	47.067,44		2.476,22	99.878,26	

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

Ampliar el análisis de los pagos europeos del ciclo 2000-2006 a la fase 2007-2013 no es posible al no conocerse con exactitud la cantidad de euros que va a destinar FEAGA a España durante estos siete años, tal como se ha expresado. El hecho de que en estos momentos los datos definitivos disponibles sean únicamente los de 2007, nos obliga a limitar nuestro estudio a este ejercicio y compararlo con los años previos, sin perder de vista que los pagos realizados en un solo año hay que tomarlos con ciertas reservas por motivos de ajustes contables. Al objeto de eliminar las diferencias de contenido de FEOGA-Garantía, FEOGA-Orientación e IFOP del ciclo 2000-2006 y FEAGA y FEP de la etapa 2007-2013, hemos considerado oportuno agrupar todos sus recursos bajo el epígrafe sector agrario y pesquero.

Son, posiblemente, esos ajustes contables los que explican que los pagos a las CCAA aumenten el 10,58 por ciento en 2007 en relación con 2006, y que pasen de representar el 0,93 por ciento del PIB autonómico en 2006 a ser el 1,01 por ciento en 2007 (Cuadro 4).

Más allá de estas comparaciones con el ejercicio 2006, los datos de 2007 muestran la persistencia del fenómeno apuntado al ocuparnos del ciclo 2000-2006: los pagos de la UE fomentan el crecimiento de todas las regiones, pero al no darse una relación lineal entre impacto y grado de riqueza no son garantía de convergencia de renta entre CCAA. Ello se observa con nitidez en las cuatro regiones convergentes de esta etapa (Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia).

En 2007, el impacto de los pagos europeos sobre el PIB de Extremadura es el 53,9 por ciento de Castilla-La Mancha, cuando la renta per cápita extremeña es el 88,8 por ciento de la manchega. El PIB pc de Andalucía representa

el 99,6 por ciento de Castilla-La Mancha, pero el impacto de los pagos sobre el PIB andaluz equivale al 60,9 del manchego. El caso de Galicia es el más extremo: su renta per cápita es un 8,9 por ciento superior a la de Castilla-La Mancha, pero el impacto de esos recursos sobre su PIB es el 19,6 por ciento del manchego.

Otro dato significativo sobre las regiones convergentes es que la contribución de los pagos europeos a su crecimiento en 2007 es sensiblemente inferior a la media de 2000-2006. Extremadura es la que sufre una mayor reducción, 76,0 por ciento. La contracción en Andalucía, aún siendo muy alta, es más moderada, 39,1 por ciento. Obviamente, este fenómeno es un serio contratiempo para el desarrollo de estas CCAA, máxime en una fase de crisis económica y caída de ingresos fiscales.

Algo similar a lo descrito para las regiones convergentes acontece en las ricas. En 2007, los pagos europeos a la Comunidad de Madrid y al País Vasco representan el 0,17 por ciento del PIB, cuando los de Navarra, con una renta per cápita semejante, se elevan al 0,53 por ciento. Más sorprendente es la comparación entre Baleares y Navarra. La renta per cápita de Baleares en esa fecha es un 13,9 por ciento inferior a la de Navarra, pero los pagos a Baleares son el 32,1 por ciento de los navarros en términos porcentuales del PIB.

La hegemonía de los pagos agrarios

El análisis sectorial de los pagos europeos a las CCAA muestra que, tanto en el ciclo 2000-2006 como en el año 2007, la hegemonía corresponde a la agricultura y

pesca, fundamentalmente a la primera. En 2000-2006, el 62,5 por ciento de los pagos regionalizados se dirigen a estos sectores; en el caso de España, es el 50,4 por ciento (Cuadro 3). En 2007, la supremacía de los pagos a la agricultura y pesca se amplía hasta el 67,4 por ciento; en España, hasta el 56,1 por ciento (Cuadro 4). El ciclo 2007-2013 se inicia, pues, con un reforzamiento de los pagos agrarios, que se va a ir ampliando a media que transcurran los años debido a la contracción de los recursos para acciones estructurales.

La distribución sectorial de los pagos por CCAA en 2000-2006 se caracteriza por cierta hegemonía de la agricultura; las nueve regiones convergentes en este ciclo ofrecen también una situación dispar: pese a ser el destino de los recursos estructurales para la convergencia de rentas, éstos son únicamente mayoritarios en Asturias, Canarias, Comunidad Valenciana, Galicia y Murcia. En 2007, los pagos agrarios son los dominantes en todas las CCAA, excepto Madrid y Murcia.

Cuadro 4. Pagos de la UE a las CCAA en 2006 y 2007

(Millones de euros corrientes)

	Sector agrario y pesquero				FEDER, FSE y Fondo de Cohesión				TOTAL			
	2006		2007		2006		2007		2006		2007	
	Millones	% PIB	Millones	% PIB	Millones	% PIB	Millones	% PIB	Millones	% PIB	Millones	% PIB
Andalucía	1740,1	1,28	2004,2	1,38	597,2	0,43	805,5	0,55	2337,3	1,71	2809,7	1,93
Aragón	607,9	2	469,7	1,43	36,9	0,12	50,8	0,15	644,8	2,12	520,5	1,58
Asturias	96,1	0,44	111,2	0,48	112,6	0,52	87,6	0,38	208,7	0,96	198,8	0,86
Baleares	36,4	0,14	29,5	0,11	16,5	0,06	16,6	0,06	52,9	0,2	46,1	0,17
Canarias	136,9	0,34	187,2	0,44	256,2	0,65	164,6	0,39	393,1	0,99	351,8	0,83
Cantabria	41,9	0,33	48,3	0,36	18,1	0,14	39,6	0,29	60	0,47	87,9	0,65
Castilla-La Mancha	962,6	2,9	931,5	2,62	102,7	0,31	196,6	0,55	1065,3	3,21	1128,1	3,17
Castilla y León	1123,1	2,13	1018,7	1,8	97,8	0,18	414,6	0,73	1220,1	2,31	1433,3	2,53
Cataluña	298,2	0,16	332,4	0,16	123	0,06	229,6	0,11	421,2	0,22	562	0,27
C. Valenciana	201,6	0,2	629,8	0,61	110,9	0,11	566,1	0,55	312,5	0,31	1195,9	1,16
Extremadura	663,9	4,08	185,2	1,06	335	2,06	113,5	0,65	998,9	6,14	298,7	1,71
Galicia	316,5	0,62	198,7	0,36	227	0,45	141,5	0,26	543,5	1,07	340,2	0,62
Madrid	51,8	0,02	132,9	0,07	110,6	0,06	193,3	0,1	162,4	0,08	326,2	0,17
Murcia	131	0,51	114,1	0,42	83	0,32	137,5	0,5	214	0,83	251,6	0,92
Navarra	145,3	0,87	72,3	0,4	29,1	0,17	23,3	0,13	174,4	1,04	95,6	0,53
País Vasco	59,6	0,09	69,2	0,1	101,7	0,16	49,8	0,07	161,3	0,25	119	0,17
La Rioja	47,2	0,65	192,2	2,48	5,3	0,07	20,1	0,25	52,5	0,72	212,3	2,73
Total CCAA	6809	0,69	6727,1	0,68	2363,6	0,24	3250,6	0,33	9022,9	0,93	9977,7	1,01
España	7753,7	0,78	6731,2	0,68	4740,5	0,48	5263	0,53	12494,2	1,26	11994,2	1,21

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, 2008 y 2009.

Los pagos agrarios a las CCAA, que ascienden a 45.536 millones de euros en el periodo 2000-2006, equivalen al 0,83 por ciento del PIB autonómico. De ellos, el 89,6 por ciento (40.800,2 millones) corresponde a FEOGA-Garantía, lo que representa el 0,75 del PIB regional (Cuadro 3). Los créditos de este instrumento financiero son los hegemónicos en todas las CCAA, salvo en Galicia por la elevada presencia del sector pesquero. Todas las regiones en las que los pagos agrarios superan el 2 por ciento del PIB son convergentes, excepto Aragón. Se produce así cierta relación entre baja renta y elevados pagos agrarios, que es tanto como afirmar que estos recursos contribuyen a la convergencia de renta de las regiones más pobres, aunque su destino no tenga expresamente tal objetivo. Pero hay también CCAA convergentes y con un peso significativo del sector agrario en las que los susodichos pagos no alcanzan la media regional, es el caso de Asturias, Canarias, Comunidad Valenciana, Galicia y Murcia. En ellas los pagos agrarios contribuyen, por una parte, a incrementar la riqueza muy por debajo del resto de las convergentes, y por la otra, a mantener, cuando no a favorecer, disparidades interregionales, particularmente con algunas CCAA ricas, como Aragón, Navarra, y La Rioja.

En el año 2007, las transferencias al sector agrario y pesquero son 6.727,1 millones de euros, lo que equivale al 0,68 por ciento del PIB regional. Este descenso porcentual frente a la etapa 2000-2006 afecta a la mayor parte de las CCAA y favorece que las disparidades interregionales de este pago sean inferiores a las existentes en el ciclo anterior. De las cuatro regiones convergentes en 2007, sólo Galicia tiene un impacto menor que la media autonómica, amén de estar muy distanciado de Andalucía, Extremadura y sobre todo de Castilla-La Mancha. La mayor presencia de estos créditos en el PIB de Ara-

gón y La Rioja que en la media regional invita a concluir lo ya expresado sobre los efectos contradictorios de los pagos europeos en la convergencia de renta, máxime si tenemos presente lo acontecido en Galicia.

La insuficiencia de las acciones estructurales

Los pagos regionales para acciones estructurales (FEDER, FSE y FC) son, reiteramos, sensiblemente inferiores a los agrarios. En la etapa 2000-2006 (Cuadro 3), representan el 60,0 por ciento de éstos, a pesar de la existencia de nueve regiones convergentes. En 2007, este porcentaje se reduce al 48,3 por ciento (Cuadro 4). En consecuencia, la aportación de las acciones estructurales al crecimiento de las CCAA es bastante menor que la agraria. La reducción de recursos estructurales que va a sufrir España en el periodo 2007-2013 aminorará su relevancia.

Los FFEE son el instrumento financiero dominante de las acciones estructurales, y dentro de éstos, el FEDER. Esta hegemonía tiene un carácter histórico. En el ciclo 2000-2006, los pagos del FEDER suponen el 79,5 por ciento de las acciones estructurales y el 29,8 por ciento del total de los pagos europeos a las regiones españolas. La importancia cuantitativa del FEDER sólo es superada por FEOGA-Garantía.

Los recursos estructurales, al igual que los agrarios, se caracterizan por su dispar distribución entre las CCAA durante 2000-2006. Las desigualdades regionales de renta explican tal dispersión, pero no en su totalidad, ni siquiera en las nueve regiones convergentes. Es verdad

que en éstas los pagos estructurales en porcentaje del PIB superan la media regional, excepto en la Comunidad de Valencia, pero existen notables diferencias entre ellas, que no siempre guardan relación con la renta per cápita. Por ejemplo, las transferencias a Extremadura en porcentaje del PIB son muy superiores a las recibidas por las otras tres regiones con menor renta: Andalucía, Castilla-La Mancha y Galicia. Volvemos a encontrar el fenómeno expuesto en páginas anteriores, pero en esta oportunidad resulta más sorprendente al tratarse de recursos cuya finalidad básica y expresa es favorecer la convergencia de renta de las CCAA más atrasadas.

En el año 2007, el impacto de los créditos estructurales sobre el PIB regional disminuye el 34,0 por ciento respecto de la etapa 2000-2006; es el preludio de lo que va a acontecer en el resto del septenio. Dicho impacto sigue sin corresponderse con el nivel de renta, incluso en las cuatro regiones convergentes de esta fase. En relación con 2000-2006, hay mayor similitud entre recursos y nivel de renta en Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura, pero no en Galicia; esta región presenta porcentajes muy inferiores, igual que en los pagos agrarios.

A tenor de lo expuesto, estimamos que la contribución de las acciones estructurales a la convergencia de renta de las regiones atrasadas ha sido globalmente escasa, además de no corresponderse, en algunos casos, con el nivel de riqueza. Este fenómeno queda parcialmente paliado con la recepción de recursos agrarios, al darse cierta coincidencia entre renta baja y elevado peso del sector agrario, pero no debería olvidarse que los pagos agrarios no tienen una finalidad convergente, de ahí que no estén vinculados a la renta y que en ciertas ocasiones hayan generado efectos divergentes.

A pesar de estas y otras muchas críticas que se pueden realizar a la política de la Unión, está fuera de toda duda la relevancia de los recursos europeos para el crecimiento de las regiones españolas, particularmente, de las más atrasadas. Se explicita así el carácter redistributivo del Presupuesto comunitario y de la política regional. En las CCAA con menor renta, la dimensión redistributiva de las transferencias es doble: en primer término, por la tendencia a que ellas reciban porcentualmente más recursos, y en segundo lugar, por aportar menos ingresos al Estado español, en consecuencia, a los pagos de España a la UE. Es decir, el carácter redistributivo de los pagos europeos a las regiones españolas atrasadas se deriva de los mismos pagos, por el lado comunitario, y de la contribución española al Presupuesto de la Unión, por el lado nacional. Las transferencias europeas se suman a otros mecanismos españoles expresamente redistributivos, como es, por ejemplo, el Fondo de Compensación Interterritorial.

Los pagos europeos a las CCAA tienen otras consecuencias. Una de ellas es que favorecen la programación económica en el largo plazo al proporcionar recursos para ello. Otra, estos ingresos no resultan de una mayor presión fiscal territorial, por lo tanto, no detraen la actividad económica privada. La tercera es que son fuente de financiación de las cuentas públicas regionales, fuente que tiene un notable significado en las CCAA atrasadas; tengamos presente que las transferencias comunitarias representan el 13,6 por ciento del Presupuesto de ingresos de Andalucía en el periodo 2000-2006 y el 9,6 por ciento en 2007. Por todo ello habrá que colegir, finalmente, que es difícil explicar el devenir económico y social de las regiones españolas sin analizar sus relaciones financieras con la UE.

Bibliografía

CEREJO, E. et al. (2007), *Indicadores de convergencia real para las regiones españolas*, FUNCAS, Madrid.

CEREJO, E. et al. (2007), “La convergencia real entre las regiones españolas”, *Cuadernos de Información Económica*, Enero-Febrero, 2007, pp. 67-120.

COMISIÓN EUROPEA (2007), *Crecimiento de las regiones, desarrollo de Europa. Cuarto Informe sobre la cohesión económica y social*, Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA (2007), *La política de cohesión 2007-2013. Comentarios y textos oficiales*, Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA (2002), *Las acciones estructurales comunitarias en España y sus comunidades autónomas. Periodo 2002-2006*, Madrid.

COMISIÓN EUROPEA (2008), “Política de cohesión de la UE 1988-2008: Invertir en el futuro de Europa”, *INFOREGIO. PANORAMA*/ 26, Junio, p. 18.

CORDERO MESTANZA, G. (2005), “La rentabilidad económica y social de los Fondos Estructurales: experiencia y perspectivas”, *Presupuesto y Gasto Público*, 39/2005, pp. 151-172.

CORDERO MESTANZA (1999), “Los Fondos Estructurales Europeos como fuente de financiación de las Comunidades Autónomas”, *Boletín Económico de Andalucía*, nº 27, pp. 137-147.

CUADRADO ROURA, J.R. y MARCOS CALVO, M.A. (2005), “Disparidades regionales en la Unión Europea. Una aproximación a la cuantificación de la cohesión económica y social”, *Investigaciones regionales*, pp. 63-89.

de la FUENTE, A. (2005), “El impacto de la reducción de las ayudas estructurales europeas: una primera aproximación”, *Instituto de Análisis económico*, Mayo, 2005.

de la FUENTE, A. (2003), “El impacto de los Fondos Estructurales: convergencia real y cohesión interna”, *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, nº 165 (2), pp. 129-148.

HERCE, J. A. y SOSVILLA-RIVERO, S. (1996), “Efectos macroeconómicos del Marco de Apoyo Comunitario, 1994-1999: Un análisis basado en el modelo HERMIN”, *Información Comercial Española*, nº 751, pp. 148-156.

LANGA MORA, E. y VALBUENA REYERO, M. (2006), “La actividad financiera de la Unión Europea: Presupuesto y Perspectivas Financieras 2007-2013”, *Foro, Nueva época*, núm. 3/2006, pp. 279-327.

MINISTERIO DE ECONOMÍA y HACIENDA (2001), *Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006 para las regiones españolas del Objetivo nº 1*. Madrid.

MINISTERIO DE ECONOMÍA y HACIENDA (2007), *Marco Estratégico Nacional de Referencia de España 2007-2013*, Madrid.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (varios años), *Relaciones financieras entre España y la Unión Europea*, Madrid.

PIEDRAFITA, S. et al., (2007), *20 años de España en la Unión Europea (1986-2006)*, Real Instituto Elcano, Oficina del Parlamento Europeo, Bruselas.

RODRÍGUEZ ORTIZ, F. (2007), “¿Un Presupuesto comunitario para la Unión Monetaria y la ampliación?”, *Revista de Economía Mundial*, 17/2007.

SOSVILLA-RIVERO, S. y HERCE, J.A. (2004), “La política de cohesión europea y la economía española: evaluación y prospectiva”, *Documento de trabajo nº 142/2004*, Real Instituto Elcano.

TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA CE (varios años), *Informes Anuales*, Bruselas.

12. El apoyo de los Fondos Europeos a las regiones en el periodo 2007-2013. Impulso al desarrollo, la innovación y la modernización del tejido productivo

Antonio Valverde

Quiero agradecer en primer lugar al Centro de Estudios Andaluces la invitación para participar de este volumen sobre el papel presente y futuro que deben jugar las regiones en la Unión Europea, temática a la que no soy ajeno desde mi visión sobre la aplicación de la política de cohesión en Andalucía a través de la gestión de los fondos europeos, lo que ha constituido mi responsabilidad hasta hace pocos meses, y a la que sigo vinculado actualmente como Director de la Agencia de Innovación y Desarrollo IDEA, entidad designada como organismo intermedio de la Subvención Global Innovación-Tecnología-Empresa de Andalucía 2007-2013.

Intentaré realizar una breve reflexión sobre una cuestión considerada esencial para determinar el papel que tienen que jugar las regiones en el futuro y que representa para éstas todo un reto y oportunidad: la Gobernanza entendida como aquel sistema de reglas formales e informales que establecen las pautas de interacción entre los actores que intervienen en los procesos de toma de decisiones públicas, que proporcionan a los dirigentes buena parte de su legitimidad y que a veces se define como una “nueva forma de gobernar”.

La Unión Europea ha sido definida por la doctrina como un sistema peculiar de gobernanza, que disponiendo de la autoridad necesaria para realizar mandatos imperativos a la sociedad bajo la forma de políticas públicas, carece de un gobierno en sentido estricto. A través del Consejo Europeo y de los Consejos de Ministros, los Estados Miembros ejercen su influencia, la cual a su vez se ve mermada por la de otras instituciones que son las responsables de definir el interés comunitario, y por los numerosos grupos de interés, de *lobby*, agencias, empresas multinacionales, implicadas también en el proceso de decisión. Ante la ausencia de un orden jerárquico establecido, los mecanismos de coordinación toman un papel relevante y se verifica que los poderes de toma de decisiones son poderes compartidos, entre un conjunto de actores públicos y privados que operan en los diferentes niveles de gobierno. La gobernanza europea resulta así de la interacción multinivel en que los actores subestatales deben cobrar un especial protagonismo al disponer de mecanismos de conexión con la Comisión, con lo que ésta dispone a su vez de aliados para vencer las resistencias de los gobiernos a ceder cualquier parcela de su poder en el escenario europeo.

La mayoría de la doctrina admite ya que la influencia actual del nivel subestatal en el proceso de toma de deci-

siones comunitario ha sido pequeña habiendo mantenido los estados su capacidad de retención de sus esferas de poder, incluso en áreas como la política regional... Además, se argumenta que hablar de *Europa de las Regiones* no recoge la realidad diversa territorial europea, donde no existe un modelo común de división territorial ni de reparto de poderes. Se han puesto de manifiesto así las grandes diferencias en cuanto capacidad institucional de unas entidades subestatales a otras, y esto ha tenido su reflejo no solo en su nivel de influencia en Europa, sino también hacia el interior de su propio estado.

La formulación y la implementación de las políticas comunitarias desembocan en mayor o menor medida en la europeización de las administraciones, los procesos de descentralización de muchos estados europeos y la territorialización de las políticas europeas.

En definitiva se trata de la búsqueda de mecanismos o instrumentos que permitan una real gobernanza multinivel. Gobernanza multinivel, entendida como la definición del hecho real de que no hay un actor único que lidere todas y cada una de las fases del proceso decisorio en ninguna de las fases del proceso de toma de decisiones comunitario.

El concepto de gobernanza multinivel, aunque criticado por su imprecisión, recoge de manera gráfica la realidad global que no permite mantener la antigua jerarquía de reparto de poder, sino que obliga al reparto de información y competencias para poder hacer frente a los crecientes y complejos problemas de la sociedad y economía contemporáneas. Así, está generalmente admitido que tras la reforma de los fondos estructurales de 1988 y la introducción del principio de partenariado se ha desarrollado un sistema de gobernanza multinivel.

En este sentido, el Libro Blanco de la Gobernanza Europea determina concretamente los principios que han de garantizar la consecución de los objetivos: transparencia, participación, rendición de cuentas, eficacia, coherencia y muy especialmente en relación al asunto que nos ocupa el de subsidiariedad.

La nueva subsidiariedad, aplicada a la gobernanza democrática, significa que las diferentes redes de actores han de estar en condiciones de participar activamente en el proceso político. Se trata, pues, de diseñar un sistema capaz de combinar de forma eficiente la democracia representativa (parlamentos) con la participativa (redes), en el que los representantes democráticos, sin renunciar a jugar el papel fundamental que les corresponde en el proceso político, dispongan de interlocutores/controladores directos en la sociedad civil. En un sistema de estas características, las regiones han de jugar un papel de primer orden ya que su participación resulta esencial para el acercamiento de las decisiones a los ciudadanos y, por tanto, para la aplicación y la evaluación de las políticas.

Esta formulación comporta, obviamente, una intervención más activa de las regiones en el sistema institucional de la Unión, más canales de participación formal e informal en el proceso político, y no tanto una delimitación estricta de las competencias.

Para la aplicación de las políticas comunitarias, la gobernanza demanda, por tanto, la utilización de mecanismos más dinámicos, más plurales, más ágiles y más flexibles que permita la interacción y el intercambio de recursos entre todos los actores:

- Mecanismo de consulta

La participación ha de ir acompañada de mejor y más extensa información de la que dispone ahora buena parte de los actores de la gobernanza europea. Así, es necesario mejorar las regiones y los entes locales si efectivamente se les quiere implicar en el proyecto europeo.

- Coordinación abierta

Este mecanismo permite que las instituciones comunitarias puedan promover la convergencia entre los Estados miembros en aquellos ámbitos en que no tiene competencia, con medidas que fomenten mejorar el conocimiento, el intercambio de informaciones y de mejores prácticas, promover las aproximaciones innovadoras y evaluar experiencias, especialmente entre las regiones y los entes locales en aquellos casos en que tenga a nivel interno atribuidas competencias en las materias concretas.

- El Comité de las Regiones

La atribución de un nuevo papel al Comité de las Regiones en la gobernanza europea pasa, fundamentalmente, por la plena institucionalización del Comité de las Regiones, formado por cargos electos, y el reconocimiento de un estatuto especial a las regiones con competencias legislativas que garantice su implicación efectiva en el proceso legislativo, más allá del mero derecho de consulta.

- Las representaciones regionales en Bruselas

La de Andalucía está operativa desde 1990 y como tal Delegación desde 1994. Es un instrumento fundamental de coordinación tanto institucional como técnico en el ámbito de aplicación de la política regional europea y en otros muchos ámbitos.

- Las Redes de Cooperación

La integración europea ha fomentado la creación de este tipo de organizaciones tanto en el ámbito interno como en el externo.

Para este periodo de Programación 2007-2013 se han creado otras nuevas de ámbito sectorial como la de I+D+I, la de Empleo y la de Igualdad de Oportunidades.

Asimismo, y en un ámbito externo, al amparo de la Iniciativa INTERREG España-Portugal, se ha dado lugar a la creación de la eurorregión Andalucía-Algarve, donde se plantean estrategias de gobernanza transfronteriza que constituyen verdaderos proyectos pilotos en la gestión común de competencias y recursos.

Por ejemplo el Proyecto Plataforma Transfronteriza para el Desarrollo Industrial y la Sostenibilidad Medioambiental (INTERPLAT), aprobado en el marco del Programa Operativo de Cooperación Territorial Europea Transfronterizo España-Portugal con la vocación de mejorar la competitividad de dos sectores industriales de importancia vital para la zona de actuación del proyecto, desarrollando actuaciones experimentales de cooperación para determinar la pertinencia de la crea-

ción de dos *clusters* transfronterizos en el horizonte 2011 y creando una red entre Agencias de Desarrollo Regional para el fomento del desarrollo empresarial y del sistema Innovación-Ciencia-Empresa.

En el marco del Programa Interreg IV-C, el proyecto de capitalización Erik Action 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. Andalucía ha exportado, en total, tres buenas prácticas, que se eligieron teniendo en cuenta el grado de éxito y desarrollo en la región andaluza: CAMPUS, TTANDALUCIA y HELICENET.

Otro proyecto promovido por la Agencia IDEA en el marco del Programa Interreg III A España-Marruecos es la Red Transfronteriza de Servicios Empresariales (ReTSE), potenciando una cooperación empresarial más estrecha entre el norte de Marruecos y Andalucía y permitiendo la colaboración y el conocimiento entre el colectivo empresarial andaluz y marroquí, la creación de clusters y la transferencia de tecnología.

En este contexto, las regiones tenemos por delante el reto y la oportunidad de profundizar en los logros ya conseguidos y avanzar hacia un sistema que evolucione hacia la “buena gobernanza”, promoviendo un sano equilibrio entre todos los actores.

Por otro lado, y centrándome ahora en la temática de la mesa y en el título de mi ponencia, aprovecharemos la oportunidad para dar una visión de lo que supone el apoyo de los Fondos Europeos a las regiones y en concreto para Andalucía.

A principios de los ochenta, Andalucía era heredera de una situación económica calificada, desde diferentes ámbitos académicos, de subdesarrollada: excesiva dependencia y baja productividad del sector primario, escasa dotación de infraestructuras, escaso grado de internacionalización de la economía y baja iniciativa empresarial. Desde el inicio de la autonomía, especialmente desde la integración de Andalucía en la Unión Europea, y con el apoyo de los Fondos Estructurales, ha tenido lugar un proceso de reformas estructurales que han permitido corregir en buena medida los desequilibrios mencionados.

En resumen, contamos con una estructura productiva más equilibrada y eficiente, una mayor dotación de infraestructuras, vertebrando el territorio y conectándolo con el exterior, y un mayor dinamismo empresarial. Andalucía ha pasado de ser una región de emigración, a ser receptora neta de población. Además, las reformas estructurales se manifiestan fundamentalmente en la intensa incorporación de la mujer al mercado laboral, y el significativo aumento de cualificación de la fuerza de trabajo.

Así, nuestra región, de 8 millones de habitantes y con un PIB próximo a los 150.000 millones de euros, es una de las más dinámicas en el ámbito europeo. En 2004-2007 se generaron casi 600.000 empleos; en 2010 contamos con más de medio millón de empresas y han aumentado nuestras exportaciones (un 40% en los últimos años). En 2010, Andalucía, siendo región Convergencia, se ha situado en el 82,1% del PIB por habitante medio de la UE-27 y en el 79,1% de la UE-25, lo que motiva que se diseñen en Andalucía políticas cercanas en la práctica al objetivo “competitividad regional y empleo”. Todos estos datos ponen de manifiesto la efica-

cia de la política regional europea, en la medida en que ha contribuido a la convergencia de Andalucía.

La crisis económica internacional ha afectado también a Andalucía. Sin embargo, gracias a nuestra evolución en los últimos años y también a los apoyos con los que contamos, especialmente el de la Unión Europea, podemos afrontar esta situación con mayores garantías. La Política Regional Europea en el cuarto periodo de programación 2007-2013 va a seguir jugando un papel relevante en nuestra región, con una asignación de 14.024,22 millones de euros, para aumentar nuestra productividad y competitividad. Para ello, el 77,95% de los recursos se han asignado a las prioridades recogidas en la Estrategia de Lisboa.

Y esta vinculación de los instrumentos de intervención con los objetivos de la Estrategia de Lisboa, se ha extendido en Andalucía al diseño de la política económica general para el actual periodo de programación, que está contenida en el Plan General denominado “Estrategia para la Competitividad de Andalucía 2007-2013”.

Quisiera hacer también una especial referencia a la innovación. Si bien es cierto que no hay innovación sin capacidad emprendedora, igualmente es también cierto que no puede haber iniciativa empresarial sostenible a largo plazo sin capacidad innovadora. La historia nos ha enseñado que, tarde o temprano, la mayor parte de las fuentes acaban por agotarse. Que las mejores iniciativas y proyectos se estancan si no se realiza una permanente renovación y una apuesta por la innovación, por la adaptación de los nuevos y mejores medios que se ponen a nuestro alcance. De ahí la utilidad de la innovación, de la transformación del conocimiento en riqueza.

El Programa Operativo FEDER de Andalucía 2007-2013, el programa regional de mayor tamaño de la Unión Europea y el tercero en términos absolutos, con una dotación de 6.843 millones de euros de ayuda comunitaria o el Programa Operativo del Fondo Tecnológico, que invertirá en Andalucía una ayuda comunitaria de 976 millones de euros serán instrumentos de primer orden para impulsar comportamientos empresariales innovadores que permitirán abordar nuevos proyectos en este ámbito.

Pero en el difícil y complicado contexto económico actual no debemos caer en la tentación de dejarnos intimidar y considerar a la innovación como un gasto del que podamos prescindir o que debemos minorar, todo lo contrario, ha de entenderse como una inversión necesaria para superar la crisis.

Los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística corroboran que en Andalucía estamos aplicando de manera real esta filosofía. Así, podemos observar que Andalucía ha duplicado la inversión en I+D en relación a la española; que se ha superado el 1% del PIB andaluz, y que -esto es todavía más alentador-, los nuevos datos sobre esta inversión constatan que se está avanzando en mejorar el equilibrio en la balanza entre el sector público y el privado.

Desde hace ya unos años, Andalucía se encuentra inmersa en un proceso modernizador de claro impulso a la generación y aplicación del conocimiento; la difusión de la cultura emprendedora; el fomento de la investigación de excelencia en universidades, centros científicos, tecnológicos y empresas; la mejora de los cauces de colaboración e intercambio de transferencia de cien-

cia y tecnología, así como una mayor implicación de la iniciativa privada en todos estos frentes.

El objetivo, en definitiva, no es otro que el de crear un entorno favorable a la ciencia, la innovación y el desarrollo tecnológico que nos permita generar nuevos conocimientos y ponerlos al servicio de la ciudadanía, de la sociedad y de un crecimiento económico moderno, eficiente, competitivo y sostenible.

Podemos citar proyectos emblemáticos en este ámbito llevados a cabo con el apoyo de los fondos estructurales de la Unión Europea, que están siendo referentes a nivel nacional e internacional: el Parque Tecnológico de Andalucía en Málaga, Aerópolis en Sevilla, el Parque Tecnológico de las Ciencias de la Salud en Granada o el Centro Tecnológico de la Piedra Natural en Almería.

Estos espacios empresariales de excelencia y asesoramiento se ponen al servicio del tejido productivo y solo en los 11 Parques Tecnológicos que hay en Andalucía, que acogen ya a más de 1.000 empresas, facturan más de 4.000 millones de euros y da empleo a 32.000 personas.

Pero para afrontar esta etapa de crisis de la economía a nivel mundial, en Andalucía no debemos conformarnos sólo con apoyar el mantenimiento de nuestro actual tejido empresarial, debemos ser ambiciosos y no apartarnos del rumbo de la modernización y la internacionalización de nuestras empresas que hemos emprendido en estos últimos años. Hace falta aprovechar este momento de crisis del modelo económico para reinventarnos, para reestructurar nuestros sectores productivos y acometer un proceso integral hacia un modelo más productivo, competitivo y global.

En este contexto, desde el Gobierno Andaluz, en consenso con los agentes sociales, se ha venido desarrollando todo un paquete de medidas de reactivación de la economía y apoyo al tejido empresarial con las que pretendemos amortiguar los efectos de la crisis en nuestra Comunidad.

De esta forma, se ha realizado un rediseño integral de nuestros instrumentos de apoyo para hacerlos más eficaces en la actual coyuntura, para ser más eficientes en nuestra tramitación y para articular medidas concretas en aquellos sectores en los que la crisis puede estar teniendo un mayor impacto.

Para ello se han acortado aún más los tiempos de respuesta de la Administración, se ha reducido la complejidad del proceso administrativo y se priman algunas cuestiones que nos parecen clave para impulsar un empresariado moderno y global (elementos de Responsabilidad Social Corporativa —RSC—, igualdad y género, jóvenes empresarios...).

Este proceso ha permitido dotarnos del mejor paquete de instrumentos de apoyo a las empresas de nuestro país, instrumentos que operan de forma conjunta dentro de un Sistema que incentiva el crecimiento y apoya los problemas coyunturales de nuestras empresas. En este sentido, Andalucía es hoy uno de los territorios más competitivos de Europa.

Dentro de este Sistema que gestiona la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía IDEA, como organismo adscrito a la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia, destaca la Orden de Incentivos a la Innovación y el Desarrollo Empresarial 2008-2013, financiada por la Subvención Global Innovación-Tecnología-Empresa de

Andalucía 2007-2013, cofinanciada por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional e incorporada en el Programa Operativo FEDER Andalucía 2007-2013, y que incorpora la más amplia gama de tipo de incentivos. Desde su entrada en vigor en diciembre de 2008, ya se han apoyado casi 3.000 proyectos empresariales con incentivos superiores a los 200 millones de euros para una inversión total de unos 1.000 millones de euros que conlleva la creación de más de 4.400 empleos.

En esta nueva Orden de Incentivos, y con el objetivo de apoyar a las pymes ante las condiciones actuales del sistema financiero, se activa una línea de apoyo al gasto corriente de pymes innovadoras de reciente creación (con menos de 5 años de vida) con incentivos que pueden alcanzar los 2 millones de euros por empresa con un máximo de 600.000 euros anuales. Desde su entrada en vigor en marzo 2010, se han apoyado 133 proyectos con una inversión de 32,75 millones de euros con incentivos de 6,84 millones.

Igualmente, integrado en la nueva Orden de Incentivos, se cuenta con un Programa de Fomento de Naves Industriales con el que pretendemos impulsar la construcción de 600.000 m² de estas instalaciones productivas y movilizar así 210 millones de euros de inversión privada. De este modo, se ofrece suelo industrial, alojamiento y naves industriales para que las Pymes puedan trasladarse al mismo y disponer de mejores infraestructuras.

Desde su puesta en marcha en julio de 2009 se tienen comprometidas 861 actuaciones con un incentivo estimado de 60 millones de euros para una inversión de 178 millones de euros que supondrán la construcción de 360.000 metros cuadrados.

Además, en mayo de 2010 se ha puesto en marcha el Cheque Innovación, un bono tecnológico de hasta 9.000 euros que hemos incorporado a la Orden de Incentivos para la contratación de servicios avanzados.

Se trata de una medida que ya se ha aplicado con éxito en otros países europeos, y con la que pretendemos que las pymes puedan acceder a servicios avanzados de innovación, de tecnologías de la información y el conocimiento.

Para ello, se ha dotado esta línea de incentivos con 40 millones de euros durante el período 2009-2013 para la contratación de estos servicios especializados que, en el caso de las grandes empresas suelen realizar sus departamentos específicos de ingeniería, y que en el caso de las pymes serían inasumibles de no contar con un instrumento de estas características.

Como complemento a esta Orden de Incentivos, Andalucía cuenta también con la iniciativa más importante de ingeniería financiera del Programa FEDER, la iniciativa Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises, más conocida por su acrónimo, Jeremie. Dotada con 235,7 millones de euros distribuidos en un fondo de capital riesgo y un multi-instrumento para la captación de capital humano, globalización, garantías y préstamos participativos, se pretende apalancar más de 300 millones de euros para la financiación de empresas andaluzas, especialmente pymes, con la participación de otras administraciones del Estado y de entidades financieras. Desde su reciente puesta en marcha a finales de 2009 Jeremie Andalucía ha realizado una inversión de 40,6 millones de euros en proyectos empresariales, lo que supone una inversión inducida de 148 millones de euros, la creación de 2.442 nuevos empleos y el

mantenimiento de 2.437 puestos de trabajo. Además, están en estudio 109 nuevos proyectos con una inversión solicitada a Jeremie de 479 millones de euros.

Paralelamente a las medidas de crecimiento integradas en el Sistema de Incentivos, el anteriormente citado Programa Operativo del Fondo Tecnológico, con el apoyo del Gobierno de España, reserva para las empresas de Andalucía 1.000 millones de euros para proyectos de I+D+I. En este marco, se han apoyado hasta ahora 62 proyectos empresariales que involucran a 140 empresas con una inversión de casi 225 millones de euros y unos incentivos de 164,46 millones de euros.

En Andalucía estamos, por tanto, proponiendo medidas para cada tipo de proyecto. Medidas para actuar en el corto plazo frente a la rigidez de los mercados financieros y la escasez de liquidez, pero sin perder de vista el medio y largo plazo, y para ello, el Gobierno Andaluz ha diseñado un Sistema de Incentivos que permite el máximo aprovechamiento de los mismos en el Marco Comunitario 2007-2013 para intentar alcanzar nuestra plena convergencia con las regiones más avanzadas de Europa.

Finalmente, no quisiera cerrar estas líneas sin poner sobre el papel otros dos aspectos que considero trascendentes para conseguir estos objetivos, sin los cuales creo que no sería posible una sociedad moderna y avanzada. La igualdad de oportunidades y el diálogo social son, junto con la innovación, tres de las siete líneas rectoras de carácter transversal que el Gobierno andaluz considera necesarias para fortalecer el marco imprescindible para la inversión y la creación de empleo.

El panorama posterior a 2013 ha de ser el de la estabilidad y el crecimiento sostenible. Todas las políticas que se están poniendo en marcha deben dar su fruto y el futuro apoyo de la Unión Europea a nuestra tierra deberá seguir siendo fundamental. Lo lógico será que tengamos un periodo transitorio de salida, adecuado y suficiente, con ayudas decrecientes que nos acomode en nuestro nuevo estatus, ya fuera del grupo de convergencia. Debemos confiar tanto en nuestra capacidad de trabajo y superación así como en la Unión Europea, de la que formamos parte: juntos debemos tratar de salir de la complicada situación actual.

V.

LA PERSPECTIVA JURÍDICA DE LA DIMENSIÓN EUROPEA DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS



13. El papel de la administración general del Estado en la acción exterior de las CCAA en la UE: pasado, presente y futuro

Sergio Cuesta

1. Introducción

Desde que, en 1986, España entrara a formar parte de las entonces llamadas “Comunidades Europeas”, nuestro Estado se vio sometido a una doble adaptación al medio: la cesión de competencias soberanas a las Comunidades, exigidas por el derecho primario, y la continuación de un proceso autonómico de transferencia de competencias y modificación del marco constitucional que aún hoy no parece cerrado.

Se trata de procesos que en gran medida permiten acercarnos a la realidad de la España actual, y que también, a nivel político, administrativo y económico, explican la estructura y la previsible evolución de la Administración General del Estado.

Según Daniel Bell, el Estado “posmoderno” se enfrenta al doble reto de ver lo que históricamente fue la soberanía (“el poder absoluto e ilimitado de una República”) contestada por estos nuevos fenómenos. El Estado sería, según Bell, “demasiado pequeño para hacer frente a los retos globales”, y a la vez “demasiado grande para responder adecuadamente a los desafíos locales”. Es en este marco donde se mueve el proceso de avance en el Estado de las autonomías, que corre paralelo a la

entrada en las Comunidades Europeas y a la asunción por éstas, a través de los sucesivos Tratados, de un número cada vez mayor de competencias (desde la política de visados a la moneda única e incluso la política exterior en determinados ámbitos temáticos).

En la presente intervención, para complementar aquellas que se van a centrar en el papel exterior de las Comunidades Autónomas, abordaré el rol que la Administración General del Estado juega en relación con la acción exterior de las Comunidades Autónomas. Para ello, comenzaré realizando una breve narración histórica del nacimiento del Estado español y de sus diferentes configuraciones históricas, para luego centrarme en el papel del Estado hoy, tanto desde un punto de vista jurídico como de las prácticas más habituales. Por último, me referiré a los principales desafíos y puntos conflictivos del sistema, cerrando esta intervención con unas breves conclusiones.

2. Del pasado histórico a la historia reciente

Dada la configuración particular de España como Estado-nación, construida a un ritmo y en unas circunstancias diferentes a las de otros Estados europeos, no parece excesivo remontarse siquiera brevemente al comienzo de la Edad Moderna. Es entonces cuando, con la unión de las Coronas de Castilla y Aragón, se suele poner fecha al nacimiento de España como Estado: a la unión personal de las dos Coronas se suma el cierre de la reconquista y la incorporación, también mediante unión personal, del Reino de Navarra en 1512.

Habría que poner un especial énfasis en que en esta fase incipiente de la “estatalidad” (también el concepto jurídico de Estado, según la doctrina, aparece en el siglo XV) la cohesión de los territorios de España se produce mediante una *unión personal*, y no una integración de las Coronas preexistentes. Así, se conservan prácticamente todas las instancias de gobierno, instituciones administrativas y ordenamientos jurídicos preexistentes, que en gran parte pasan a solaparse y a estar, eso sí, bajo las “Secretarías” y “Consejos” que establecen los monarcas de la casa de Habsburgo. La entonces Secretaría de Estado, actualmente Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, es precisamente la primera en aparecer en la lenta coherencia de una España moderna y unificada. Al ser la antigüedad en su aparición el criterio que se usa para la prelación protocolaria de los distintos ministerios, el Ministerio de Exteriores sigue siendo hoy, protocolariamente, un “*Primus inter pares*”, sólo por detrás de la Presidencia y las Vicepresidencias del Gobierno.

Sin embargo, la aparición de esta “Secretaría”, dependiente del Monarca, y de otras parecidas, no supuso su imposición jerárquica a las instituciones preexistentes en los Reinos, sino que llevó a una extraña “cohabitación” en la que los entes políticos preexistentes siguieron teniendo una vida política propia, más allá de la común bajo la batuta del monarca. A modo de ejemplo, los territorios de Nápoles y Sicilia formaban parte de la Corona de Aragón, no de la de Castilla, mientras que las plazas del norte de África o las Canarias sí pertenecían a la corona castellana. Por otra parte, cuando se produce también la unión con Portugal, en 1580, se llega a una serie de acuerdos para mantener los monopolios comerciales respectivos, el portugués sobre ciertos territorios asiáticos, y el castellano con América.

Ya en el siglo XVII, fue precisamente el intento del Conde-Duque de Olivares, valido de Felipe IV, por dotar de una acción común unificada al conjunto de Reinos de la Casa de Austria, lo que suscitó levantamientos en distintos territorios. Se sublevó Cataluña, opuesta al intento de Olivares de que contribuyeran con más tropas a los *tercios* españoles, y se rebeló Portugal, parte del Reino como he referido en el párrafo anterior desde 1580 y que finalmente se volvería a separar pocos años después (*de facto* desde 1640).

Hacía falta un revulsivo mucho mayor para cambiar el estado de cosas, y así tras la lenta agonía de los Austrias en la segunda mitad del siglo XVII, la Guerra de Sucesión y la instauración de una nueva dinastía, la de los Borbones, es lo que va a cambiar radicalmente el panorama político español. Con los Decretos de Nueva Planta, el recién llegado monarca francés Felipe V va a intentar acuñar un modelo de Estado semejante al galo,

completamente centralizado y cercenando las instituciones preexistentes de los Reinos peninsulares.

Es de destacar que las relaciones exteriores fueron uno de los pocos ámbitos en los que el Rey y su Secretario de Estado sí habían conseguido, fuera de España, una unidad que traía causa de que las Embajadas estaban al servicio directo del Rey. Ello no se debe tanto a que no hubiera diferencias entre los Reinos, que como he referido las había, y muchas. Obedece a que el Embajador era entonces no un representante del país (o hubiera habido, sin duda, varias Embajadas españolas) sino un representante *personal* del Jefe del Estado, del Rey.

Con los Borbones, esa dimensión exterior del Estado se multiplica, a la par que internamente se integran las instituciones existentes. Así, en el exterior se va “podando” por ejemplo la presencia comercial autónoma de Cataluña y otros territorios. Empieza una etapa en la que, a pesar de algunas protestas internas (en Cataluña llaman “Felipe V” a la letrina durante mucho tiempo) se da paso a una inercia que no se interrumpirá (aparte del carlismo) hasta la aparición de los nacionalismos catalán y vascos a finales del siglo XIX. Esta inercia lleva a un modelo de España que busca ajustarse al ideal westphaliano del “Estado-nación”, sujeto originario (y único) de las Relaciones Internacionales en el sistema de la época. Esta dinámica en la que España, pese a su diversidad previa, adopta la forma francesa de un Estado-nación clásico, viene impulsada por tres factores: en primer lugar, por la propia represión de la nueva clase dominante y la imposición armada de la nueva estructura de Estado tras la Guerra de Sucesión, a la que ya me he referido. En segundo lugar, por la Ilustración, que a partir de mediados del siglo XVIII llama a la racionalización de las estructuras de gobierno y a

una unificación y centralización basadas precisamente en estos criterios de racionalidad. Por último, por una imitación de los países de nuestro entorno, que adoptan también estructuras más o menos centralizadas durante los siglos XVIII y XIX.

Los nacionalismos catalán y vasco van a empezar a suscitar una nueva “ola de cambio” en la que aún hoy estamos inmersos. Reprimidos durante la etapa de la Restauración y durante la Dictadura de Primo de Rivera, la II República les dará, sin embargo, carta de naturaleza, y cuando la Guerra Civil ponga fin a este breve período, proseguirá (aunque de forma marginal) la actividad exterior de las principales “autonomías” constituidas como tales durante la República. Me refiero a la continuación del gobierno vasco en el exilio y del gobierno catalán en el exilio, que son en gran medida reconocidos por algunos Estados como si de gobiernos estatales (y no de entidades que forman parte de un Estado complejo) se trataran.

Pasada la dictadura franquista, resultaba lógico volver a un modelo de Estado complejo, basado en las diferencias lingüísticas y culturales de la península, así como en el pasado republicano de los Estatutos de autonomía de Cataluña, el País Vasco y Galicia. La promulgación de los primeros Estatutos de Autonomía y la extensión del sistema autonómico al conjunto del territorio español (algo que no se daba por sentado en el momento de redacción de la Constitución) corren paralelos a la negociación de la adhesión de España a las Comunidades Europeas. Así, se produce el proceso que destacaba en la introducción: una cesión de competencias a un órgano supraordenado al Estado y, al tiempo, una cesión *ad intram* a entes menores, en este caso las distintas Comunidades Autónomas. Estos dos procesos, aparte de obligar a la Adminis-

tración General del Estado a un proceso de adaptación que luego comentaré, genera también contradicciones ligadas a su sincronía. Así, la adhesión a las Comunidades Europeas amenaza con “vaciar de contenido” las recién adquiridas competencias autonómicas, por vía de la cesión de competencias constitucionales descrita en el artículo 93 de la Constitución. Asimismo, la propia ambición de las Comunidades Autónomas podría potencialmente (no fue el caso) haber torpedeado el proceso de negociación de la adhesión a las Comunidades Europeas o, posteriormente, el funcionamiento fluido de la relación entre España y Europa. Tampoco fue el caso, y a continuación abordaremos sucintamente, alejándonos ya de la historia más remota y centrándonos en los antecedentes inmediatos de las tres últimas décadas, el papel que corresponde a la Administración General del Estado en todo este proceso y, en concreto, su rol en la acción exterior de las Comunidades Autónomas.

Ya desde el principio, ciertas áreas en las que las Comunidades Autónomas habían adquirido competencias normativas en su práctica totalidad, como la agricultura, la ganadería o la pesca, estaban sujetas al derecho derivado emanado de Bruselas. A medida que los Estatutos de Autonomía de segunda generación asumen mayor número de competencias, rebasando poco a poco los límites del artículo 148 de la Constitución, la plataforma de potenciales conflictos con normativa comunitaria va aumentando. Tanto más, cuanto que los sucesivos Tratados que entran en vigor tras la adhesión de España a las Comunidades Europeas también amplían las competencias comunitarias (Acta Única Europea; Tratado de Maastricht; Tratado de Ámsterdam; Tratado de Niza y finalmente el Tratado de Lisboa). Esto a nivel normativo, porque en el plano de la ejecución, el hecho de que las Comunidades Europeas no dejaran

de ser una organización internacional *sui generis* unido al principio de subsidiariedad suponía que desde el primer momento las normas comunitarias habrían de ser ejecutadas por los Estados miembros, lo que en el caso español implicaba muchas veces, en virtud del reparto de competencias, la ejecución por parte de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, en este ámbito de conexión “descendente” del derecho comunitario (implementación de normas) ha habido mucho menor conflicto y también menor debate doctrinal que en el “ascendente” o de producción normativa. Ahí es donde existía el riesgo de que la adhesión a la actual Unión Europea menoscabara competencias legislativas recién adquiridas por las Comunidades Autónomas.

No me detendré demasiado en el sistema que se estableció para la intervención de las Comunidades Autónomas en este proceso de producción de normas comunitarias y, en general, en su sistema de “acción exterior” en relación con las instituciones comunitarias. Es algo que ya han abordado otros ponentes, y por tanto me limitaré a una enunciación rápida de las principales etapas tras la adhesión de España, para a continuación hacer un análisis del papel que ha jugado y sigue jugando la Administración General del Estado. Adelanto que este papel es más preeminente, en la relación con las Comunidades Europeas, de lo que cabría pensar de un Estado complejo tan descentralizado como el nuestro, teniendo en cuenta el marco comparado (el papel de los Länder o las regiones belgas es superior al de las Comunidades Autónomas, por ejemplo). Para que esto sea así, han concurrido una serie de razones de las que daré cuenta en el siguiente apartado. Pero abordaré primero, como decía, las principales etapas de participación de las Comunidades Autónomas en la actividad comunitaria desde la adhesión española en 1986.

En un primer momento, como en general se hace en Derecho Internacional Público en los Estados complejos, se dio a las Comunidades Autónomas tanto un margen para impulsar iniciativas sobre materias de su competencia, siempre que lleguen a un acuerdo entre sí, como un derecho a ser informadas previamente sobre un nuevo Tratado u otra fuente de derecho primario que pueda afectar a sus competencias. Esta interlocución Estado —Comunidades Autónomas en Derecho Internacional Público fue muy activa incluso antes de la propia adhesión a la CEE: entre 1983 y 1985, por ejemplo, se celebraron un total de 273 reuniones entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas. Sin embargo, desde el comienzo, la otra posibilidad de intervenir en la normativa de la Comunidad, a través de la participación directa en negociaciones internacionales a nivel del Consejo o estructuras semejantes se vio obstaculizada por la Administración General del Estado, celosa de sus competencias en ese ámbito. Por otra parte, las CCAA, aunque han reiterado en el tiempo su reivindicación de tener una mayor presencia, tampoco han hecho de ello un *casus belli* colectivo como sí ha ocurrido en otros ámbitos competenciales. Por eso, los pasos dados en 1994, en 1996 y en el 2004, que enseguida abordaré, han estado tan espaciados entre sí y han sido tan tímidos.

La primera institución para intentar vincular de forma estable los intereses de las CCAA, los de la Administración General del Estado (AGE) y los de la UE fue el embrión de lo que sería la CARCE (Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas), establecida en 1985. También data de entonces la figura del “Observador” y “Observador Adjunto” (el nombre se debe al origen alemán de la figura jurídica: “Beoba-

chter”): se trata de dos diplomáticos en la Representación Permanente española en Bruselas, nombrados por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) pero financiados por las CCAA. Estas dos personas tendrían la misión de actuar de “enlace” en la REPER para las competencias autonómicas. Tendrían nivel, respectivamente, de Consejero y Agregado. Su relevancia ha ido aumentando con el tiempo: desde 1996 (RD 2105/1996) se transforma el puesto en “Consejero de Asuntos Autonómicos” y se le encarga específicamente la misión de coordinarse con las Oficinas de las CCAA en Bruselas, “legalizadas” desde la Sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994. A partir de 2004, el Consejero y su Adjunto son *elegidos* directamente por las CCAA.

En cuanto al papel de las CCAA en el Consejo y sus órganos colegiados, si en principio el Tratado de Fusión de las Instituciones de 1965 preveía que el Consejo estaría formado por miembros de los Gobiernos de los Estados Miembros, en Maastricht, a instancias belgas, cambia la terminología y el derecho primario pasa a referirse a “representantes de cada Estado miembro *de rango ministerial*”. Ello permitiría que en adelante, en no pocas ocasiones, ministros flamencos o de otros entes federados belgas acudieran al Consejo en representación del Gobierno Federal. A nivel de “jefe de delegación”, el único ejemplo hasta la fecha es el belga, pero también Austria y Alemania hicieron uso desde un principio de la facultad de enviar representantes de otras entidades territoriales acompañando al Ministro de turno (la “participación”). En cuanto a España, desde la reforma de 2004 se permite la participación en el Consejo, como en el caso alemán o austríaco, pero con la restricción de que ésta se limita a 4 formaciones, las que guardan mayor relación con competencias autonómicas.

En resumen, se han producido avances notables desde el incipiente sistema establecido a mediados de los años 80 hasta la profundización en la participación de las Comunidades Autónomas facilitado por los acuerdos de 1994 y 1996. Sin embargo, el verdadero salto adelante en los últimos años, aún por desarrollar su plena potencialidad, es el acuerdo político de 2004 que facilita la participación de representantes de las CCAA en hasta 4 formaciones del Consejo. En los dos próximos apartados analizaré cómo se articula concretamente, y cuáles son sus principales carencias.

3. El papel de la Administración General del Estado en el sistema actual

El papel preeminente de la Administración General del Estado que se desprende de este contexto no sólo se extiende a la representación y negociación con la UE, sino que algunos autores entienden que llega a la injerencia en algunas materias que deberían ser competencia de las CCAA: es el caso de la composición del Comité de las Regiones, en el que España tiene 21 escaños. Es el Estado el que, no sin polémica, decidió la composición del mismo sin, al parecer de muchos, suficiente consulta con Comunidades Autónomas y municipios. En este caso, son los municipios los que se consideran los principales perjudicados, puesto que de los 21 asientos 17 se otorgan a CCAA (uno por Comunidad) y 4 los asigna la Federación Española de Municipios y Provincias. La catedrática Araceli Mangas llegó a defender que esta asignación iba contra el espíritu del Tratado de Maastricht (por el que se establece el Comité), pues éste

hablaba de “representatividad dual”, y los municipios están claramente infrarrepresentados en el caso español. Así pues, y como primer ejemplo, en el ámbito del Comité de las Regiones la posición de la AGE ha sido beneficiosa para los intereses de las CCAA, pero ha ido en importante detrimento de los municipios. Y lo que es más relevante a efectos de mi argumentación: es otro ejemplo sintomático de que es la AGE quien lleva la iniciativa en temas comunitarios, incluso en materias muy cercanas a los intereses de CCAA y municipios.

Ello no quiere decir no obstante, ni mucho menos, que no se tenga en cuenta a las CCAA, sino sólo que hay unas circunstancias y una inercia favorecedoras de la toma de decisiones en el ámbito estatal. La colaboración, en general, es buena, como lo ilustra la actividad del Secretario de Estado para la Unión Europea en sus relaciones con las CCAA. Así, durante el periodo previo a nuestra Presidencia, el Secretario de Estado para la Unión Europea ha visitado y se ha entrevistado con todos los Presidentes de las Comunidades Autónomas, al objeto de preparar adecuadamente el semestre, al margen de otras contribuciones al programa de Presidencia por parte de las Comunidades Autónomas (el más completo, el de Cataluña) y de las reuniones informales de ministros (y otros eventos) organizadas fuera de Madrid, que han sido muy numerosas. A modo de ejemplo: en Sevilla, la informal de energía y medio ambiente; en Málaga, la de política territorial; en Córdoba, la de asuntos exteriores; en Granada tuvo lugar la Cumbre con Marruecos, por citar casos en Andalucía.

Descenderé a continuación al análisis específico del papel del Estado y de las CCAA en el ámbito comunitario. En la actualidad existe un triple vector sobre el que se vehicula la actividad internacional de las CCAA en la UE.

En primer lugar, es en la CARCE donde la relevancia de las CCAA es mayor, pero el problema reside en la poca frecuencia de sus reuniones, salvo foros de formato análogo a menor nivel (30 Conferencias Sectoriales que celebran entre 200 y 300 reuniones anuales de media). Aunque es el órgano de diálogo y decisión por antonomasia, la agenda de la CARCE la sigue fijando el Estado. En la actualidad esa agenda y organización de la CARCE es una de las funciones atribuidas a la Vicepresidencia Tercera y Ministerio de Política Territorial. En las conferencias sectoriales, las diferentes perspectivas de las CCAA favorecen una atomización de la que, en última instancia, también se beneficia la AGE, ante la dificultad de llegar a un consenso autonómico que permita plantar batalla a la Administración central.

El segundo punto sobre el que pivota la acción exterior de las CCAA en relación con la UE es la participación directa en las instituciones comunitarias y en la REPER; en el primer caso, como hemos visto, mediante la posibilidad de participación en 4 formaciones del Consejo que está actualmente infrutilizada (si bien es cierto que ya en 2007 todas las CCAA habían participado —representando a las demás— al menos una vez en una formación de un Consejo). Esta exigua explotación se debe en gran medida a que no basta con permitir la asistencia de las CCAA al Consejo, sino que para un suficiente aprovechamiento de esta plataforma se han de facilitar otros instrumentos. Entre ellos, la participación en COREPER I, o al menos el acceso a un mínimo de información al respecto de primera mano; también, una mayor frecuencia y agilidad en el punto anterior, esto es, en las reuniones periódicas de la CARCE. La actual participación en Grupos de Trabajo de un técnico enviado por la C.A. o del propio Consejero Autonómico de la REPER no es suficiente, pues de nuevo se enfrenta

al problema de la información asimétrica, al no existir presencia autonómica en todos los puntos de la cadena de negociación que va del Grupo de Trabajo al Consejo. La segunda vía de relación con las instituciones comunitarias es a través de la REPER, donde el Consejero Autonómico desempeña un papel central, pero quizá debería contar con mayores apoyos, mayor relevancia y un personal a su disposición en una especie de “gabinete” donde mayor número de CCAA pudieran estar presentes regularmente en su entorno, no sólo a través de las reuniones periódicas con las oficinas de las Comunidades Autónomas.

En tercer y último lugar, son precisamente estas Oficinas de las CCAA en Bruselas las principales encargadas de actuar de correa de transmisión del *input* político de las CCAA a las instituciones comunitarias. Estas oficinas tienen asignados recursos desiguales y ocupan lugares distintos en los organigramas de los gobiernos autonómicos: la diferencia en estos dos elementos ya explica gran parte de la heterogeneidad que caracteriza su actividad. En general, son instrumentos positivos, pero en muchos casos su papel está por debajo de su potencialidad, con una función protocolaria y cultural sobredimensionada y una capacidad real de representación de intereses económicos y políticos que no corresponde, en la mayoría de los casos, con la capacidad de influencia de las CCAA en nuestro sistema interno. Desde 2002 existe un “Acuerdo de Colaboración de Oficinas Regionales Españolas”, voluntario y al que se han sumado muchas oficinas, pero de nuevo insuficiente para una plena y eficaz coordinación.

Así pues, nos encontramos con una triple vía de acceso de las CCAA a las instituciones comunitarias que, hoy por hoy, no puede rivalizar con los medios a disposición

de la Administración General del Estado. Ello no se deriva de una actitud taimada o de una “agenda oculta” del propio Estado, sino de una serie de circunstancias a las que me referiré en el siguiente capítulo y que llevará un tiempo corregir.

4. Principales desafíos y posibles escenarios

Para un funcionamiento verdaderamente óptimo de las Comunidades Autónomas en el Consejo, con independencia de que se amplíe su actuación a más formaciones del Consejo o de que se les atribuya la posibilidad de representar al conjunto del Estado, hay algunas herramientas básicas que carecen de controversia política y que enumeraré en este apartado.

La primera medida que habría que adoptar, siguiendo el modelo belga, es facilitar el acceso de las CCAA al COREPER I, donde se gestan hoy por hoy los acuerdos que llegan a las cuatro formaciones del Consejo en las que participan las CCAA. Hay que tener en cuenta que, dado el acceso *indirecto* de las CCAA (por vía de la CARCE en su configuración de 1994) en el resto de formaciones del Consejo, quizá no sería inapropiado establecer también alguna otra plataforma siquiera de “observación” en el COREPER II. Podría seguirse el modelo previo de lo que era el “Beobachter” español en los años 80.

La segunda medida que habría que impulsar es la participación de las Oficinas de las CCAA en Bruselas en cada vez más foros comunes que les permitan intercambiar

mejores prácticas y tener perfectamente al corriente al Consejero de Asuntos Autonómicos.

Por último, éste debería tener dentro de la REPER mayor apoyo que el de un Consejero más: facilitarle medios humanos y materiales para que realice su labor, que es complicada por cuanto exige de una doble colaboración horizontal con las CCAA y con todas las demás consejerías de la REPER.

Para implementar estas tres medidas se parte de una situación en la que las CCAA juegan ya un papel, pero todavía secundario, respecto de la Administración General del Estado. De momento, la AGE tiene en materia comunitaria un peso por encima de sus competencias reales, debido a una serie de factores a los que me referiré a continuación.

El primero, sería una relativa falta de politización (y movilización) de la opinión pública en torno a temas comunitarios; a menudo se trata de temas técnicos que resultan “lejanos” al ciudadano, o bien de temas en los que se da por sentado que la Administración General del Estado (otra creencia consolidada) es quien juega y debe jugar el papel central.

En segundo lugar, la progresiva apertura de la Administración General del Estado a la participación de las CCAA ha permitido ir viendo cumplidas ciertas metas parciales, y tener la sensación de que se va avanzando en este *dossier*.

En tercer lugar, la competencia tradicional del personal de la REPER, que en general ha llevado a cabo una defensa omnicompreensiva y profesional de los intereses claves del Estado y de las CCAA no ha ocasionado

grandes quejas ni situaciones jurídicas claudicantes que hayan conducido a “crisis” del sistema.

Por último, el *statu quo* actual beneficia a la AGE, generando una especie de círculo vicioso (no se da mayor papel a las CCAA porque la AGE es el “nivel óptimo de negociación” a nivel comunitario; y lo sigue siendo, porque no se da el paso claro de otorgar un papel relevante a las CCAA): de una parte la información sigue siendo asimétrica, pudiendo precisamente argumentarse (y con razón) que la ausencia de las CCAA de las reuniones informales de Ministros o del COREPER, entre otros foros en los que a menudo se fraguan las decisiones, las sitúa en una situación de menor capacidad para jugar un rol relevante. Incluso desde que en 2004 se habilitara la posibilidad de participar en 4 formaciones del Consejo, sólo se ha dado la palabra a las CCAA en muy contadas ocasiones, pues la iniciativa corresponde a la AGE: habiendo en 2005, por ejemplo, 7 posiciones comunes de CCAA, sólo se produjeron 2 intervenciones. Asimismo, la AGE es quien como ya se ha mencionado tiene el poder de convocatoria de la CARCE y otros foros, generando una nueva asimetría. El número de CCAA y la necesidad de que éstas busquen un acuerdo y, en otros foros, roten en sus puestos, tampoco ayuda a la continuidad ni a la coherencia. Se genera así un círculo vicioso que resulta difícil romper, por mucho que pueda generarse un consenso en torno a las tres propuestas que adelantaba al principio de este apartado.

Impulsar una agenda que traslade al plano comunitario la ambiciosa proyección de los Estatutos de Autonomía de segunda generación no será, pues, nada fácil. Choca contra un *statu quo* relativamente satisfactorio y sin demasiadas asperezas, recae sobre temas que no suelen apasionar (salvo coyunturas de negociaciones agrícolas

o ganaderas) a la opinión pública y ha coincidido en el tiempo con una ampliación de la UE a países del centro y el este de Europa que, en general, no tienen una tradición federal sino centralista (es el caso de Polonia o Rumanía, entre los más grandes de los nuevos Estados miembros).

Una alternativa más polémica, pero que no pasaría por reformas en la administración, sino en el poder legislativo, podría ser (como propone el Profesor Martín y Pérez de Nanclares, de la Universidad de La Rioja), dar mayor margen de actuación a un nuevo Senado, lo que iría ligado a la reforma de la Constitución. Esta posibilidad tiene la ventaja de tener un buen anclaje en el Tratado de Lisboa. Sin embargo, hay actualmente un escaso interés, también en las cámaras, por abordar como prioridad la nueva subsidiariedad legislativa que defiende el Tratado de Lisboa y que el legislativo juegue un papel más relevante en temas comunitarios. No está clara, por tanto, su viabilidad, ni por la reforma constitucional que exigiría, ni por el contexto político necesario para hacerla posible.

Como última alternativa, no parece que pudiera aportar especiales ventajas el hecho de que algunas comunidades se sumaran al modelo “excepcional” que ya tienen Cataluña y Euskadi desde 1995, por sus particularidades y su modelo autonómico avanzado, y Canarias por ser Región Ultraperiférica. En un modelo que se quiere paritario y análogo al federalismo, no parece (aunque esto es una consideración normativa que corresponde a votantes y partidos políticos decidir) que esté justificado un modelo “a dos velocidades”, puesto que las materias de interés para las CCAA son esencialmente las mismas.

Mientras se llega a un acuerdo sobre nuevos pasos en el ámbito comunitario que acompañen a los Estatutos “de segunda generación”, cabe continuar en el mismo sentido de la ronda de consultas que llevó a cabo el Secretario de Estado para la UE en los meses previos a nuestra Presidencia. Es decir, habrá que mantener la interlocución al más alto nivel, y guiada siempre por la lealtad institucional y la superación de partidismos y posibles enfrentamientos personales. Es en el interés de todo que las estructuras territoriales del Estado funcionen en este ámbito perfectamente coordinadas.

5. Conclusiones

La actual situación, como he repetido varias veces a lo largo de esta exposición, es favorable al rol muy preeminente de la Administración General del Estado. Ello se deriva de la inercia y de las circunstancias expuestas en el apartado anterior. Sin embargo, lo previsible es que en el futuro, en la misma línea de las reformas de 1994, 1996 y 2004, las CCAA vayan ganando mayor peso específico en Europa, en correlación al que ya tienen en política interna.

Si bien es cierto que según el artículo 149.1.3º de la Constitución, el Estado tiene asignada en exclusiva la competencia sobre las relaciones exteriores, también lo es que si no se quiere que esa cláusula se convierta en un “punto de fuga” que potencialmente vacíe de contenido competencias estatutarias, debe entenderse en sentido estricto y no en sentido amplio. Así lo ha reconocido amplia jurisprudencia constitucional, por ejemplo la célebre Sentencia 165/1994, que da carta

de naturaleza legal a las oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas. Se entiende así que las CCAA pueden, dentro del ámbito de sus competencias, defender sus intereses en foro comunitario, sin que esas oficinas atenten al principio de exclusividad de la acción exterior del Estado. Del mismo modo, se entiende que (y esto, que he repetido a lo largo del texto, entiendo que no conviene olvidarlo) las Comunidades Autónomas podrían potencialmente asumir cualquier rol negociador o representativo siempre que estuviera dentro de un marco legal habilitante, pues tan “Estado” es la Administración General del Estado como el conjunto de las Comunidades Autónomas. Así pues, por delegación competencial de la AGE (a través del artículo 150 de la Constitución), una vez que haya un marco que dé seguridad jurídica a su actuación, nada obsta a que el ordenamiento jurídico se torne aún más favorable al margen de actuación de las CCAA.

Por otra parte, y en idéntico orden de cosas, no conviene olvidar que el actual papel del Estado como regulador de multitud de esferas económicas, financieras, medioambientales o urbanísticas que no constituían el objeto de su actividad cuando nace el “Estado-nación” en Westphalia (1648) lleva, necesariamente a una extensión de las materias objeto de concertación internacional que pasan de un “núcleo duro” de seguridad militar (de los pocos roles del Estado en su nacimiento) a una amplia panoplia de cuestiones. Además, precisamente la globalización y sus medios tecnológicos que difuminan las fronteras hacen más necesaria la cooperación en estos ámbitos públicos, pues el flujo constante de personas, mercancías, capitales y actos jurídicos ha alcanzado un nivel sin precedentes en la historia que exige coordinación no sólo a nivel “macro”, sino también a otros niveles. El papel de las CCAA en este ámbito es fundamental;

en las certeras palabras de Daniel Bell: el Estado es, de alguna forma, demasiado pequeño y a la vez demasiado grande en este planeta globalizado: si quiere sobrevivir, ha de dar cabida a las sensibilidades de un ámbito territorial inferior como las Comunidades Autónomas, y a la vez ceder algunas materias a entes supranacionales como la propia Unión Europea. La responsabilidad del Estado tradicional como “vaso comunicante” entre estos nuevos ámbitos supra e infraordenados exigirá la búsqueda de nuevos consensos presididos siempre por la lealtad institucional como principio rector y el servicio al ciudadano como fin último.

14. Las CCAA y el control parlamentario del principio de subsidiariedad de los proyectos de los actos legislativos europeos: primeros pasos

Fernando Domínguez

1. Regiones y Unión Europea: diversos ángulos y puntos de vista

Es de todos sabido que la Unión Europea está formada exclusivamente por Estados. Los veintisiete estados de la Unión tienen una diversa estructura territorial, conviviendo Estados unitarios y Estados compuestos (o territorialmente complejos). Estos últimos también presentan una diversidad notable: hay Estados que se proclaman Estados federales, otros que se califican como regionales y algunos simplemente prevén una descentralización sin preocuparse por las “etiquetas”.

Por ello no es de extrañar que los tratados de la Unión Europea hayan sido reacios a denominar a los entes territoriales de los Estados. Pero el problema no es sólo de denominación: la Unión Europea también ha sido cautelosa a la hora de tener en cuenta a las diferentes estructuras territoriales de los Estados Miembros o a incluso meramente reconocer su existencia.

Pero si en un principio la Unión Europea pudo mantener al margen la estructura territorial interna de cada Estado —y tratar a todos los Estados como Estados unitarios—, con la progresiva constitucionalización de la Unión Europea ésta ha tenido que ir prestando aten-

ción a instituciones (como los parlamentos nacionales) y estructuras territoriales (entes regionales y locales, principalmente) a los que una integración europea había dejado de lado y escondido detrás de los gobiernos centrales (que ejercían casi en exclusiva la representación del respectivo Estado, siguiendo los parámetros clásicos del derecho internacional). En este sentido se ha entendido que la actual articulación de las diversas instancias del poder territorial en la Unión Europea es problemática porque produce un desajuste entre aquello que singulariza a un Estado a nivel constitucional interno y cómo queda reflejado en la escena europea.

Diversos pasos se han realizado para paliar esta situación: en un primer estadio, a través de la política regional, después ampliada y denominada cohesión económica, social y territorial, los entes subestatales encontraron un hueco por el que mantener contactos directos con las instituciones y órganos europeos, y en algunos casos llevar a cabo tareas “europeas”, como la gestión de programas o fondos de la Unión. Desde el punto de vista institucional, varios cambios en los Tratados europeos han posibilitado la presencia de las entidades subestatales a nivel europeo, entre los que destacan el establecimiento de un órgano consultivo denominado Comité de las Regiones y la posibilidad de

que ministros regionales puedan representar a todo su Estado en el Consejo. Por su parte, algunos Estados, en especial Alemania y Bélgica, han optado por buscar soluciones internas, es decir, mecanismos que permitan que sus entes subestatales tengan una mayor proyección europea a través de un mayor impacto de éstas en la formación de la voluntad estatal ante la Unión.

El nuevo Tratado de la Unión Europea surgido después del Tratado de Lisboa (no cabe olvidar que este último Tratado recogió gran parte del maltrecho Tratado por el que se establece una Constitución para Europa) reconoce entre sus principios básicos el respeto por parte de la Unión a la autonomía regional presente en los diversos Estados. El artículo 4.2 del actual Tratado de la Unión Europea indica 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”.

Si bien la expresión utilizada (autonomía regional) puede hacer referencia a diversos grados de autonomía, a nadie escapa que son los entes regionales de los Estados compuestos, especialmente aquellos pertenecientes a Estados federales, los que más han trabajado para que la Unión deje de ser “ciega” respecto de las estructuras territoriales de los Estados.¹

1 El uso de la calificación “ceguera” para explicar la actitud inicial de las Comunidades Europeas respecto a los *Länder* alemanes proviene de: Ipsen, H.P. (1966) *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*. En: AA.VV., (Ed.) *Probleme des Europäischen Rechts. Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65. Geburtstag*, p. 228 y ss.

2. Las regiones con competencias legislativas y la Unión Europea

La palabra «región», por su amplia difusión en los Estados europeos debido a la influencia que ha ejercido su uso por parte de las instituciones y los tratados de la Unión Europea, puede actuar como “vocablo común” necesario para intentar encontrar un sujeto territorial subestatal con relevancia a efectos europeos. Es verdad que muchas veces se emplea el término “región” simplemente como zona o espacio geográfico, pero también los Tratados europeos empiezan a citar a las regiones como entidades territoriales subestatales. En la mayoría de casos, la región no está individualizada o caracterizada, simplemente es un sujeto más dentro de una enumeración lo más amplia posible: “instituciones, órganos u organismos de la Unión, Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de los Estados miembros” (art. 123.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea). Sólo tiene un cariz más político y concreto respecto a la composición del Comité de las Regiones cuando se indica que está formado por “representantes de los entes regionales y locales que sean titulares de un mandato electoral en un ente regional o local, o que tengan responsabilidad política ante una asamblea elegida” (art. 300.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea).

Después del Tratado de Lisboa, que incorpora en este sentido un aspecto ya previsto en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad menciona a los “parlamentos regionales que posean competencias legislativas”.

Se puede entender que dicho Protocolo construye un concepto específico de región atendiendo precisamente al tipo de poderes de las regiones. Ha quedado apuntado que el artículo 4.2 del Tratado de la Unión Europea pone al principio de autonomía como el eje sobre el que debe girar cualquier concepto de región. Si se lee conjuntamente el inciso del Protocolo y el mencionado artículo se puede llegar a la conclusión que son aquellas regiones dotadas de autonomía política (derivada de la posesión de competencias legislativas) las que juegan un rol más destacado en el entramado institucional y normativo de la Unión Europea.

La noción de «región con competencias legislativas» tiene en cuenta, por un lado, la posición de estos entes territoriales en relación al ordenamiento de la Unión (no sólo respecto al principio de subsidiariedad, también por la implementación del derecho europeo bajo su esfera de competencias) y, por otro, al derecho constitucional de los Estados (especialmente por la autonomía política y los poderes de naturaleza estatal que gozan). En consecuencia, este concepto gira en torno a unos parámetros que son constitucionalmente relevantes en el ámbito europeo y en el ámbito de los Estados compuestos.²

Es verdad que el reconocimiento europeo de las regiones con competencias legislativas es todavía muy limitado (circunscrito al principio de subsidiariedad), pero se puede entender como otro de los pasos que ha realizado la Unión Europea para ir zanjando los problemas articulación territorial de manera que la Unión trate a cada Estado según sus características constitucionales internas.

² Para más abundamiento: Domínguez García, F. (2005) *Las regiones con competencias legislativas*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

3. El principio de subsidiariedad

3.1. La plasmación del principio de subsidiariedad en el Tratado de la Unión Europea

La atribución de competencias estatales a las antiguas Comunidades Europeas supuso la puesta en marcha del tan ansiado proyecto de integración europea. La división concreta de competencias entre los Estados y Europa ha sido uno de los temas que más polémicas ha creado, especialmente a partir del Acta Única Europea y del Tratado de Maastricht. Las discusiones sobre quién hace qué y la necesidad o no de listas de competencias llevaron a la formulación del principio de subsidiariedad como modo de empezar a sistematizar todo el sistema de reparto de competencias europeo en el Tratado de Maastricht.

Actualmente el principio de subsidiariedad está establecido en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea.

Artículo 5.

1. La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución. El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. (...)

3. 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.

Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los Parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo.

Para entender el concreto alcance del principio de subsidiariedad, especialmente su posible incidencia en los entes subestatales, es necesario tener en cuenta tres notas. En primer lugar, la subsidiariedad actúa como un principio ordenador del ejercicio de las competencias, no como una cláusula de atribución de competencias, como indica el apartado primero del artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. En segundo lugar, el ámbito de aplicación de la subsidiariedad no afecta a todas las materias, sino sólo a aquellas que no sean de la exclusiva competencia de la Unión. En tercer lugar, la subsidiariedad se aplica a las relaciones entre la Unión y los Estados. La actual formulación del principio de subsidiariedad no abarca a los entes subestatales como tercer elemento de un sistema a tres bandas, por mucho que ahora se mencionen y la antigua redacción del artículo 5 del Tratado Constitutivo de las Comunidades Europeas no lo hiciera. Esto es, el principio de subsidiariedad en su sentido formal excluye la entrada en el juego de las regiones. Sin embargo, en un sentido material o sustantivo afecta a todas las estructuras del Estado frente a las instituciones de la Unión. La cuestión será determinar hasta qué punto la Unión toma en consideración el nivel regional y local cuando enjuicie la adecuación de las propuestas de actos normativos con el principio de subsidiariedad.

3.2. El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y su control parlamentario

El Tratado de la Unión Europea, más allá de formular el principio de subsidiariedad en su artículo 5, regula las directrices de aplicación y las normas de control del principio de subsidiariedad en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (que es el protocolo núm. 2), que tiene el mismo rango que cualquier artículo de los propios tratados.

El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad juridifica las directrices para analizar el principio de subsidiariedad y en concreto que la Comisión en sus consultas tenga que tener en cuenta la dimensión regional (que no es lo mismo que consultar a las entidades regionales) y que evalúe los aspectos jurídicos que provocaría en la legislación regional y las cargas e implicaciones financieras sobre las autoridades regionales. El Protocolo establece además los mecanismos y condiciones para la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que pueden resumirse en un procedimiento previo que implica la intervención de los parlamentos nacionales de los Estados miembros y un procedimiento *a posteriori* ante el Tribunal de Justicia, que no es objeto del presente trabajo.

Respecto a la intervención de los parlamentos nacionales es necesario citar el artículo 6 del dicho Protocolo núm. 2.

Artículo 6.

Todo Parlamento nacional o toda cámara de uno de estos Parlamentos podrá, en un plazo de ocho semanas a partir de la fecha de transmisión de un proyecto de acto legislativo en las lenguas oficiales de la Unión, dirigir a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión un dictamen motivado que exponga las razones por las que considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad. Incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas.

Se inicia entonces un procedimiento que se ha llamado de “alerta rápida” donde las instituciones europeas tienen que tener en cuenta los dictámenes que lleguen de los diversos parlamentos europeos. Se otorga por el mencionado Protocolo núm. 2 dos votos a cada Parlamento nacional (si es bicameral estos se tienen que repartir entre las dos cámaras).

Como indica el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, una vez se activado el mecanismo parlamentario de control del principio de subsidiariedad mediante el cual los Parlamentos nacionales emiten un dictamen sobre la adecuación de los proyectos normativos al principio de subsidiariedad, ciertas regiones con competencias legislativas pueden ser consultadas por sus Parlamentos nacionales y, a través de estos, transmitirán sus opiniones a la Unión. El Protocolo indica que “incumbirá a cada parlamento nacional o a cada cámara de un parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los parlamentos regiona-

les que posean competencias legislativas”. Es decir, la Unión sólo posibilita pero no exige tal participación, y son los Estados miembros los que deciden en última instancia si quieren involucrar a sus entes subestatales en el control del principio de subsidiariedad. Esto sigue los parámetros clásicos del derecho internacional de no inmiscuirse en los asuntos internos de los Estados miembros, es decir, la Unión tiene como principio el respeto a la autonomía institucional y procedimental de los Estados. No obstante, si bien formalmente se respeta la última palabra de los Estados, el citado Protocolo está “sugiriendo” un modo de actuación y prefigurando cómo se vehiculará un procedimiento de participación.

El artículo 7 del Protocolo núm. 2 especifica que “cuando los dictámenes motivados que indiquen que un proyecto de acto legislativo no respeta el principio de subsidiariedad representen al menos un tercio del total de votos atribuidos a los Parlamentos nacionales” se debe volver a estudiar el proyecto de acto legislativo. Cabe destacar que para determinados asuntos hay mayorías específicas. Si la institución que lo propone considera necesario mantenerlo debe hacerlo motivadamente y en el marco del procedimiento legislativo se tendrán que realizar pronunciamientos específicos sobre la compatibilidad de la propuesta con el principio de subsidiariedad.

4. Las Cortes Generales y el control del principio de subsidiariedad

Los parlamentos nacionales, al igual que las regiones, han sido uno de los sujetos institucionales con menos

proyección en la Unión Europea. Ya se ha apuntado la preponderancia de los gobiernos, derivada de sus competencias en relaciones internacionales, y cómo la progresiva constitucionalización de la Unión Europea ha hecho emerger a otros actores institucionales, entre ellos los parlamentos regionales. Cabe mencionar el hecho que el primer protocolo del nuevo Tratado de la Unión Europea es precisamente el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea.

Uno de los ámbitos de intervención de los Parlamentos Nacionales en asuntos europeos es, como se acaba de comentar, el control del principio de subsidiariedad. En España se ha decidido articular este control a través de la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea, sin perjuicio de que el Pleno de una Cámara o cada pleno avoque la competencia para ejercer dicho control. La Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, ha sido modificada recientemente a través de la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007.

En el artículo 3.a) de la Ley 8/1994 se establece como competencia de la Comisión Mixta para la Unión Europea “recibir de la Comisión Europea y de otras instituciones de la Unión Europea las propuestas de actos legislativos y otros documentos, para su información, examen y seguimiento”. Una vez examinada la iniciativa legislativa europea le corresponde, en virtud del artículo 3.j), “emitir en nombre de las Cortes Generales, con arreglo a lo dispuesto en la normativa europea aplicable, dictamen motivado sobre la vulneración del principio de subsidiariedad”. Para emitir el informe la Comisión Mixta Congreso-Senado para

la Unión Europea puede solicitar un informe al Gobierno, que lo debe evacuar en un plazo de dos semanas.

Las Cortes Generales, de acuerdo con la posibilidad establecida por el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, han decidido consultar a los parlamentos autonómicos en el ejercicio del control parlamentario del principio de subsidiariedad. De esta forma, la posibilidad que establece el ordenamiento europeo es obligación en el ordenamiento español. Respecto a la intervención de los parlamentos autonómicos, es pertinente analizar el artículo 6 de la Ley 8/1994.

Artículo 6.

1. El Congreso de los Diputados y el Senado, tan pronto reciban una iniciativa legislativa de la Unión Europea, la remitirán a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, sin prejuzgar la existencia de competencias autonómicas afectadas, a efectos de su conocimiento y de que, en su caso, puedan remitir a las Cortes Generales un dictamen motivado sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la referida iniciativa, todo ello de conformidad con lo dispuesto en la normativa europea aplicable en la materia.
2. El dictamen motivado que, en su caso, pueda aprobar el Parlamento de una Comunidad Autónoma, para que pueda ser tenido en consideración deberá haber sido recibido en el Congreso de los Diputados o en el Senado en el plazo de cuatro semanas desde la remisión de la iniciativa legislativa europea por las Cortes Generales.
3. Si la Comisión Mixta aprobase un dictamen motivado sobre la vulneración del principio de subsidiariedad por un proyecto de acto legislativo de la Unión Europea, incorporará la relación de los dictámenes remitidos por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas y las referencias necesarias para su consulta.

Es necesario subrayar el inciso “sin prejuzgar la existencia de competencias autonómicas afectadas” del artículo 6.1 de la Ley 8/1994. Esto implica que las Cortes Generales no harán un examen preliminar sobre la afectación a las competencias autonómicas. Cabe entender que es la opción más juiciosa y práctica. Evita un hipotético trabajo previo de análisis que se podría convertir en una fuente de conflictos cuando las Cortes Generales no enviaran determinado proyecto de acto legislativo europeo que las Comunidades Autónomas consideraran que les afecta. Por otro lado, ello tiene como consecuencia que esta remisión de todos los proyectos de actos legislativos, dentro de las dos grandes misiones que cumple (conocimiento y posible objeto de un dictamen sobre el principio de subsidiariedad), en muchos casos lo sea sólo a efectos de conocimiento.

Cabe también señalar que los dictámenes motivados que emitan los parlamentos autonómicos no vinculan, ni en su motivación, ni en su número a la Comisión Mixta para la Unión Europea. Es decir, no se produce en el ámbito interno ningún “recuento” de parlamentos autonómicos que estén disconformes con el proyecto de acto legislativo europeo por infringir el principio de subsidiariedad, ni determinado número de dictámenes contrarios implica un pronunciamiento en uno u otro sentido de la Comisión Mixta, o ni tan siquiera del Senado, teóricamente Cámara de representación territorial (art. 69 de la Constitución española). La propia Ley 8/1994 ya prevé la posibilidad que desde el Parlamento español no se responda a todas las remisiones de proyectos de actos legislativos de la Unión Europea, como es plausible dado el ingente número de normativa que se propone y aprueba en el ámbito europeo. Esto implica que los

parlamentos autonómicos pueden estar dedicando su tiempo a un asunto que después no va a originar un pronunciamiento del Parlamento español. La Ley 8/1994 sólo reclama que cuando se produzca un dictamen motivado considerando que una iniciativa legislativa europea infringe el principio de subsidiariedad se “incorporará la relación de los dictámenes remitidos por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas” y las referencias necesarias para su consulta.

El tiempo dirá si la atribución a la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea impide que los parlamentos autonómicos tengan una influencia en la posición definitiva del Parlamento español. Parece en primera instancia más plausible que las Comunidades Autónomas hubieran podido influir de forma más determinante en la posición del Senado (aunque luego sólo equivaliera a un voto de los dos que corresponden a cada Parlamento nacional).

5. El control parlamentario del principio de subsidiariedad en los nuevos Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas

En las Comunidades Autónomas, se ha aprovechado la última oleada de reformas en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas para introducir cláusulas europeas o aspectos europeos en su articulado (algo de lo que carece, por otro lado, la Constitución española). Todos los nuevos Estatutos de Autonomía

aprobados desde la reforma del Estatuto de la Comunitat Valenciana en abril de 2006 han contemplado un precepto dedicado al control del principio de subsidiariedad de la Unión Europea. Si bien muchas de estas reformas son anteriores al Tratado de Lisboa, el he-

cho de que el control del principio de subsidiariedad estuviera en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, y no se viera problemático su traslado al nuevo Tratado, explican este tratamiento “anticipado”.

Estatuto de Autonomía	Precepto dedicado al principio de subsidiariedad
Cataluña	Artículo 188. Participación en el control de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad El Parlamento participará en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que establezca el derecho de la Unión Europea en relación con las propuestas legislativas europeas cuando dichas propuestas afecten a competencias de la Generalitat.
Comunitat Valenciana	Art. 61. (...) 3. La Comunitat Valenciana, como región de la Unión Europea, sin perjuicio de la legislación del Estado: a) Participará en los mecanismos de control del principio de subsidiariedad previsto en el Derecho de la Unión Europea.
Illes Balears	Artículo 112. Control del principio de subsidiariedad. El Parlamento de las Illes Balears puede ser consultado por las Cortes Generales en el marco del proceso de control del principio de subsidiariedad establecido en el Derecho Comunitario.
Andalucía	Artículo 237. Consulta al Parlamento de Andalucía. El Parlamento de Andalucía será consultado previamente a la emisión del dictamen de las Cortes Generales sobre las propuestas legislativas europeas en el marco del procedimiento de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que establezca el Derecho Comunitario.
Aragón	Artículo 93. Participación en la formación y aplicación del Derecho de la Unión. (...) 3. Las Cortes de Aragón participarán en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que establezca la Unión Europea en relación con las propuestas legislativas europeas cuando afecten a competencias de la Comunidad Autónoma.
Castilla y León	Artículo 62. Participación en la formación y aplicación del Derecho de la Unión Europea. (...) 2. Las Cortes de Castilla y León participarán en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad que establezca el Derecho de la Unión Europea en relación con las propuestas legislativas europeas cuando dichas propuestas afecten a competencias de la Comunidad.

Fuente: elaboración propia.

Aunque pueda parecer que los Estatutos de la diversas Comunidades Autónomas han ido copiando la idea de contemplar el control del principio de subsidiariedad de la Unión Europea, la formulación final de los diversos preceptos merece unos comentarios. En primer lugar es necesario destacar que algunos Estatutos han dedicado un precepto específico a este tema, resaltando su importancia, mientras que otros lo han añadido dentro del artículo dedicado a la participación en asuntos europeos. En segundo lugar, todos los Estatutos de Autonomía citan al Parlamento autonómico como órgano que será consultado, excepto el Estatuto valenciano, que menciona a la Comunitat Valenciana como sujeto que participará en los mecanismos de control del principio de subsidiariedad. En tercer lugar, todos los Estatutos de Autonomía contemplan la participación del Parlamento como obligatoria, excepto el Estatuto de las Illes Balears que está redactado como posibilidad. En cuarto lugar, algunos Estatutos de Autonomía ligan la obligatoriedad de que se produzca la consulta sobre el principio de subsidiariedad al hecho de que afecten a las competencias de la Comunidad Autónoma (Cataluña, Aragón, Castilla y León), mientras que el resto no lo mencionan. No cabe olvidar, no obstante, que la idea de “afectación” a las competencias autonómicas es muy amplia ya que no es sinónima de titularidad de una competencia, sino de interés autonómico en juego.

En cualquier caso, los diversos matices de los Estatutos de Autonomía no deben leerse de forma que impidan que determinada Comunidad Autónoma sea consultada en los términos establecidos por la Ley 8/1994.

6. Las primeras experiencias del Parlamento de Cataluña en relación al control del principio de subsidiariedad

El Parlamento de Cataluña había participado en las “pruebas piloto” sobre el control de subsidiariedad realizadas tanto en el ámbito del Comité de las Regiones³ como de la propia Comisión Mixta para la Unión Europea.⁴ Aunque no fueran más que simulacros, la Mesa del Parlamento de Cataluña vio conveniente participar para ir adquiriendo el hábito de analizar una norma europea, en un período breve de tiempo, desde la perspectiva del principio de subsidiariedad.

El 8 de abril de 2010 el Parlamento de Cataluña recibió de la Comisión Mixta para la Unión Europea las primeras remisiones de iniciativas legislativas europeas para que emitieran un dictamen motivado sobre su adecuación al principio de subsidiariedad. A partir de ese momento

3 Se pueden consultar los trabajos del Grupo sobre el control de la subsidiariedad del Comité de las Regiones en el siguiente enlace electrónico: <http://subsidiarity.cor.europa.eu/>. Fecha del último acceso: 06/05/2010.

4 Se produjo respecto de la invitación de la Comisión Mixta para la Unión Europea la *Resolució 558/VIII del Parlament de Catalunya, per la qual s'aprova el dictamen sobre el control dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat amb relació a la Proposta de reglament del parlament Europeu i del Consell relatiu a la competència, la llei aplicable, el reconeixement i l'execució de les resolucions i els actes autèntics en matèria de successions i la creació d'un certificat successori europeu* (tram. 295-00001/08), publicada en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* núm. 579, pág. 11, que se envió al presidente de la Comisión Mixta para la Unión Europea, Sr. Miguel Arias Cañete.

se han ido remitiendo paulatinamente los diferentes proyectos de actos legislativos europeos.

Para agilizar la transmisión de los dictámenes por parte de los Parlamentos autonómicos en relación con el procedimiento de control del principio de subsidiariedad, la Comisión Mixta para la Unión Europea ha habilitado un correo electrónico específico para tal fin.

En aplicación del artículo 6 de la Ley 8/1994 se concede un plazo de cuatro semanas al Parlamento de Cataluña para emitir un “dictamen motivado que exponga las razones por las que se considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad”. En principio de la redacción de la Ley estatal se podría entender que cuando los parlamentos autonómicos consideren que la iniciativa legislativa europea se ajusta al principio de subsidiariedad no hace falta que emitan un dictamen o, en cualquier caso, que no hace falta que el dictamen que emitan sea motivado.

El tiempo dirá si los Parlamentos autonómicos no tienen que concentrarse en determinados proyectos legislativos europeos (como previsiblemente tendrá que realizar la propia Comisión Mixta para la Unión Europea). Cabe recordar que la Comisión Mixta para la Unión Europea no filtra las iniciativas según su impacto autonómico y remite todas las iniciativas que recibe.

La tramitación de las consultas de la Comisión Mixta para la Unión Europea sigue lo establecido en el artículo 181 del Reglamento del Parlamento de Cataluña de 2005, que entró en vigor el 1 de enero de 2006, mucho antes de la aprobación del Tratado de Lisboa. El Parlamento de Cataluña, en previsión de que el control del principio de subsidiariedad ideado por el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa

se acabara trasladando al Tratado de Lisboa, decidió regular tal aspecto en el reglamento de la Cámara.

Artículo 181. Participación en la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad por la Unión Europea

1. Cuando, en el marco de la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, el Parlamento es consultado en relación con una propuesta legislativa de la Unión Europea, la Mesa del Parlamento ordena su publicación.

2. La Mesa, oída la Junta de Portavoces, encarga a la comisión competente por razón de la materia la tramitación de la consulta y abre un plazo para que los grupos parlamentarios puedan formular observaciones.

3. Finalizado el plazo, la comisión, a la vista de la propuesta legislativa y de las observaciones presentadas, elabora un dictamen.

4. En función de la materia, la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, puede acordar que la aprobación del dictamen corresponda al Pleno, a propuesta de la comisión.

5. La Mesa debe velar por el buen fin del procedimiento dentro del plazo fijado para responder a la consulta, y el presidente o presidenta del Parlamento debe remitir la respuesta a la institución que la ha formulado.

El dictamen lo realiza, por tanto, la comisión competente por razón de la materia, lo que se ha entendido como la comisión competente en razón del objeto material del proyecto de acto legislativo. Aunque exista en el Parlamento de Cataluña una Comisión de Acción Exterior y de la Unión Europea se ha considerado oportuno tratar a estos temas como temas transversales para que todas las comisiones se impregnen de asuntos europeos. Sólo eventualmente la aprobación final corresponderá al Pleno del Parlamento de Cataluña.

El breve plazo que tienen los parlamentos autonómicos para responder (cuatro semanas) ha obligado a establecer un plazo reducido (cuatro días que con las oportunas prórrogas se convierten efectivamente en ocho) para que los grupos parlamentarios presenten observaciones que luego constituirán la base del futuro dictamen. Eventualmente se podría nombrar una ponencia o grupo de trabajo para estudiar el asunto, pero en los primeros casos evacuados la comisión competente ha emitido el dictamen sobre la base de las observaciones presentadas por los grupos parlamentarios que apoyan al Gobierno catalán, es decir, por la mayoría parlamentaria.

En el Parlamento británico, y por su influencia en los parlamentos subestatales existentes en el Reino Unido, especialmente en el Parlamento escocés, se realiza habitualmente un *scrutiny of European legislation*, que consiste en una supervisión de la normativa europea a efectos de información y de poder ejercer adecuadamente la función de control al Gobierno británico. Los propios asesores del Parlamento preparan una síntesis sobre las normas más importantes y saben apuntar aquellos debates más incisivos y aquellas normas que tendrán más incidencia en el trabajo futuro del Parlamento interno. La experiencia de un Estado tildado habitualmente de “euroescéptico”, pero que tiene más asumida en su estructura política y territorial los asuntos europeos, puede ser de gran ayuda.

7. A modo de conclusión

Los parlamentos españoles, tanto el estatal, como los autonómicos, tienen que adaptarse a los nuevos requerimientos que supone el control del principio de subsidiariedad respecto de los proyectos de normas europeos. La perspectiva europea siempre ha tenido dificultades para insertarse en el trabajo diario de los parlamentos. La incorporación de normativa europea y los debates entorno a los resultados de cumbres o consejos europeos han sido dos de los momentos en que la perspectiva europea ha penetrado en los parlamentos, pero ha faltado una visión de conjunto de toda la problemática que se está cociendo en la esfera europea. Las Cortes Generales y los parlamentos autonómicos, previsiblemente, tendrán que seguir los pasos de aquellos parlamentos que llevan más tradición de examen de la normativa europea (y por ende de los debates y propuestas que se realizan en las instancias europeas).

15. El papel de las reformas estatutarias en el proceso de europeización de las CCAA

Ana Carmona

1. Planteamiento general de la cuestión: Unión Europea y autonomía regional

La integración en la Unión Europea trae consigo profundas transformaciones no sólo en la configuración de sus Estados miembros como en la forma en que éstos actúan¹, incluida la distribución territorial del poder a escala interna. Así pues, la esfera de autogobierno constitucionalmente reconocida a los entes infraestatales, no escapará al influjo transformador inherente a la 'europeización' de las estructuras estatales².

La realidad empírica de los Estados descentralizados pone de manifiesto que, como consecuencia de la integración, el nivel de autogobierno diseñado por la Constitución queda expuesto a una amenaza real de vaciamiento³. El protagonismo cuasi absoluto que los Estados miembros -y más concretamente los Ejecutivos nacionales- han mantenido en el que se configura como uno de los principales centros neurálgicos del entramado europeo, el Consejo, genera una situación en la que las regiones quedan despojadas de visibilidad en la escena comunitaria, asumiendo un marginal papel como meros convidadas de piedra.

El principio de autonomía institucional que inspira la Unión Europea, según el cual los Estados gozan de absoluta libertad para articular su ordenación interna, se

1 F. MORATA, "Regiones y gobernanza multinivel en la Unión Europea", en F. MORATA (ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pg. 37, apunta hacia la sustancial transformación que la europeización proyecta sobre los distintos niveles de gobierno (europeo, estatal y subestatal), generando "formas de gobernanza cooperativa que alteran los principios de estatalidad, territorialidad y soberanía".

2 P. PÉREZ TREMPES, "La incidencia de la Constitución europea en la organización territorial del Estado", en C. Closa-N. Fernández Sola (coords.), *La Constitución de la Unión Europea*, CEPC, Madrid, 2005, pg. 202, utiliza la expresión 'efecto comunitarizador' para referirse a este fenómeno.

3 G. JÁUREGUI, "La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea", *Revista Catalana de Dret Públic*, n. 31, 2005, pg. 138, se refiere a la existencia de un "doble efecto centralizador sobre las CCAA" como consecuencia de la integración. En contra, L. ORTEGA ÁLVAREZ, "Reforma constitucional y reforma estatutaria", www.fundaciongimenezabad.es, Documentos, 2005, pgs. 55-56, afirmando que la integración se manifiesta en el seno del ordenamiento español de una forma "plural y compleja", lo cual trae consigo "un marco interpretativo respetuoso del pluralismo interno proclamado por nuestra Constitución".

presenta como causa determinante de la 'ceguera' comunitaria ante la realidad regional (*Landesblindheit*) que caracteriza a algunos de sus miembros⁴.

No puede pasar desapercibido, sin embargo, que los Tratados comunitarios han ido incorporando a lo largo del tiempo diversas previsiones que, a pesar de su carácter limitado, ponen de manifiesto una cierta apertura del máximo nivel normativo europeo hacia la vertiente regional⁵, permitiendo la incorporación de los actores infraestatales a ciertas dinámicas comunitarias. Con ello, dicha realidad obtiene una valiosa visibilidad en el derecho primario que, sin embargo, no altera sustancialmente el principio de autonomía institucional que asiste a los Estados miembros⁶, puesto que la aplicación de

tales vías participativas en sede europea no resulta automática en el ámbito nacional, quedando subordinada su efectividad a la afirmación de una actitud receptiva por parte de cada Estado⁷. De este modo, la apertura comunitaria hacia la realidad infraestatal se perfila como condición necesaria pero no suficiente para lograr efectividad en el ámbito europeo⁸.

Así pues, si el punto de arranque del discurso participativo regional es que el partido se decide en el campo nacional y no en el comunitario⁹, ello trae consigo una necesaria reformulación de los planteamientos constitucionales previos a la integración¹⁰. La tutela de la esfera de autonomía constitucionalmente reconocida a los sujetos infraestatales así como la neutralización del peligro de vaciamiento que se proyecta sobre aquélla

4 Ceguera que, sin embargo, no obsta para que, como ponen de manifiesto F. PALERMO y A. SANTINI, "From NUTS to Constitutional Regions: Addressing EU Regions in the EU Framework", en R. TONIATTI, F. PALERMO, M. DANI (eds.), *An ever more complex Union*, Nomos, Baden-Baden, 2004, pgs. 3-26, pueda hablarse de la existencia de un 'regionalismo comunitario' inducido por la acción conjunta de procesos políticos nacionales y comunitarios, cuya principal nota distintiva es su carácter funcional.

5 A. CARMONA CONTRERAS, "La organización territorial de los Estados miembros en el Tratado de Lisboa: ¿Nada nuevo bajo el sol?", *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 23, 2009, pg. 241, constata como, gracias a estos tímidos avances formales, de la inicial ceguera se ha evolucionado hacia una situación en la que el derecho primario presenta "una mínima recuperación del campo visual en materia territorial".

6 Mucho más proclive a la realidad regional se muestra el derecho derivado y los instrumentos comunitarios de *soft law*, generando una dinámica participativa favorable a la implicación de los entes infraestatales a través de la noción de gobernanza y el uso de la figura del *partnerariado* (*partnership*). Sobre esta tendencia, vid. A. CARMONA CONTRERAS-F. PALERMO, "Tendencias regionalizadoras en la Unión Europea: una realidad asimétrica", en A. CARMONA CONTRERAS, *La Unión Europea en perspectiva constitucional*, Thomson-Aranza-

di, Cizur Menor, 2008, pgs. 70-72.

7 Quedando a salvo el principio de responsabilidad última de los Estados miembros, para la UE resulta indiferente quien aplica, desarrolla o ejecuta las normas comunitarias a nivel interno. Determinar la identidad del sujeto competente, en tanto que cuestión que se inscribe en el ámbito protegido por la autonomía institucional, corresponde a la esfera nacional.

8 A. CARMONA CONTRERAS, "Las Comunidades Autónomas", en P. CRUZ VILLALÓN (coord.), *Hacia la europeización de la Constitución española*, Fundación BBVA, Bilbao, 2006, pg. 176.

9 Vid., por todos, E. ALBERTÍ, "Las regiones en el proyecto de nueva Constitución europea", en E. ALBERTÍ-E. ROIG, *El proyecto de nueva Constitución Europea*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004, pg. 450.

10 J. L. RUANO DE CASTRO, *La emergente participación política de las regiones en el proceso de construcción europea*, IVAP, Vitoria, 1994, p. 186-187, se ha referido a la 'tensión dialéctica' existente en algunos Estados miembros, debiendo afrontar la fundamental cuestión de 'cómo articular los principios básicos de autonomía y descentralización en el interior, y representación unitaria en el marco exterior de la C.E.'.

como consecuencia de la incorporación en la UE, se configuran como fundamentales principios orientadores. La concreción de tal premisa exigirá establecer necesariamente las siguientes cuestiones esenciales:

- 1) Cuándo o en qué supuestos hay que dar entrada a los sujetos autónomos en las decisiones europeas (vertiente sustancial).
- 2) En qué sede va a forjarse la voluntad regional (locus decisional).
- 3) A través de qué fórmulas o cauces procedimentales (vertiente procesal).

La experiencia comparada ofrece respuestas muy diversas a este respecto, variando en función de las circunstancias internas de cada ordenamiento concreto. Pero, más allá de la heterogeneidad en los contenidos, emerge un rasgo común a todas ellas: la adaptación de las estructuras estatales presenta una secuencia normativa eminentemente evolutiva cuyo punto culminante es la reforma constitucional¹¹. Fijados constitucionalmente los elementos configuradores esenciales del sistema general de participación, posteriormente corresponderá al legislador estatal su desarrollo y concreción. Sólo a partir del respeto a ese marco general previo, en un momento necesariamente consecutivo, entrarán en

escena los actores regionales a través de sus normas propias.

Situada la cuestión de la participación regional en su contexto general de referencia, la peculiaridad del caso de España resulta evidente, puesto que, en defecto de una regulación expresa en sede constitucional, van a ser los nuevos Estatutos de autonomía surgidos tras los diversos procesos de reforma acaecidos en nuestro país en los últimos años, quienes asuman un destacado rol protagonista en este ámbito. El análisis de las líneas básicas que caracterizan el marco regulador estatal que precede a las nuevas previsiones estatutarias, así como la atenta toma en consideración de las circunstancias políticas en las que se gestan los procesos de cambio en el máximo nivel normativo autonómico, se presentan como referentes principales que nos permitirán abordar desde una perspectiva valorativa las implicaciones jurídicas que trae aparejada la incorporación generalizada de la dinámica europea en los Estatutos reformados.

2. El contexto constitucional en materia de integración europea: *Los sonidos del silencio*

En función del planteamiento expuesto, nuestro primer foco de atención se dirige hacia la esfera constitucional, en tanto que norma suprema del ordenamiento jurídico. A tal efecto, según ya ha sido indicado, el texto de 1978 no incorpora ninguna referencia directa a la integración europea. La única mención constitucional se circunscribe (artículo 93 CE) a la previsión de la necesidad de

11 Por citar un destacado ejemplo que se aparta de la tendencia general, en Austria, la reforma constitucional, que incluye la adaptación expresa de los esquemas federales a las exigencias derivadas de la integración, coincide en el tiempo con el proceso de adhesión a la instancia europea. de este modo, se detecta una relación causa-efecto de carácter prácticamente simultáneo en el tiempo.

ley orgánica para formalizar la cesión de competencias soberanas a una organización internacional.

La ausencia de cláusulas expresas receptoras de la vertiente europea del Estado, sin embargo, no puede llevar a considerar que la Constitución mantiene una actitud indiferente hacia la integración. Muy al contrario, cabe deducir del silencio del texto constitucional la existencia de 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 principio, la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas'¹². 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 integración en la UE¹³. De este modo, aunque la integración produce un desplazamiento del centro decisional (desde el nivel interno hacia el europeo) tal circunstancia no implica la automática alteración del ente constitucionalmente habilitado para la gestión de las mismas, jugando siempre a favor del Estado central: la determinación del sujeto competente (estatal o autonómico) tendrá como punto de referencia inexcusable a quien corresponde la competencia de la materia afectada por la actividad comunitaria.

Sentado el principio constitucional de cabecera, éste ha sido objeto de una progresiva decantación en la juris-

prudencia constitucional, proyectándose esencialmente en dos ámbitos: la dimensión exterior de la actividad autonómica y el impacto del derecho europeo en la esfera de competencias de las CCAA.

1) En cuanto al tema de la proyección supranacional de ciertas actividades autonómicas, objeto de una inicial interpretación restrictiva y reductora¹⁴ por parte de la jurisprudencia constitucional, va a obtener definitiva carta de naturaleza en la fundamental sentencia 165/1994.

En el caso analizado, se avaló la constitucionalidad de las oficinas autonómicas en Bruselas, afirmándose expresamente que 'no puede en forma alguna excluirse que, para llevar a cabo correctamente las funciones que tenga atribuidas, una comunidad autónoma haya de realizar determinadas actividades, no ya sólo fuera de su territorio, sino fuera de los límites territoriales de España'¹⁵. A partir de ahí, resulta imprescindible acotar de manera estricta la materia relaciones internacionales, concluyéndose que 'en cuanto materia jurídica, no se identifican en modo alguno con el contenido más amplio que posee dicha expresión en sentido sociológico, ni con cualquier actividad exterior'¹⁶.

12 La serie de sentencias en este ámbito es muy abundante. Entre las mismas, destacan las siguientes; SSTC 252/1988, 64/1991, 76/1991, 236/1991, 79/1992, 102/1995, etc.

13 A. LÓPEZ CASTILLO, *Constitución e integración*, CEC, Madrid, 1996, pg. 280.

14 A. LÓPEZ CASTILLO, *Constitución e integración*, op. cit, pg. 278, valora en términos muy críticos esta primera fase de la jurisprudencia constitucional.

15 SSTC 252/1988, FJ 3.

16 SSTC 252/1988, FJ 6. F. RUIZ RUIZ, "Las competencias de las CCAA en el desarrollo normativo y la ejecución del derecho comunitario europeo", REDC, núm. 45, 1995, pg. 301, concluye afirmando que este título competencial queda circunscrito a aquellas actuaciones que integran su núcleo esencial.

Consecuentemente, no plantea problemas de constitucionalidad que las CCAA, en el ámbito de sus competencias, desarrollen actividades con proyección supranacional, entre ellas, las de carácter comunitario.

2) Por lo que se refiere a la ejecución del derecho comunitario en el ámbito interno, al no existir una competencia específica al respecto¹⁷, ésta corresponderá a quien detenta la competencia material, según la Constitución y el respectivo Estatuto. Para reforzar este planteamiento, se excluye que el Estado pueda apelar a su competencia exclusiva sobre relaciones internacionales (artículo 149.1.3 CE) como justificación para extender su ámbito competencial ‘a toda actividad que constituya desarrollo, ejecución o aplicación de los convenios o tratados internacionales y, en particular, del derecho derivado europeo’¹⁸.

Sobre la base de lo expuesto, cabría deducir la existencia de un contexto de fondo en el que impera el respeto de la facultad autonómica para ejecutar derecho comunitario en materias que son de su competencia. En la práctica, sin embargo, la situación dista mucho de coincidir con tal diagnóstico inicial, puesto que el protagonismo en las mencionadas tareas ejecutivas recae sobre el Estado central. Sin poder detenernos en este punto, hemos de indicar que la causa de la alteración detectada es la actitud del TC, al introducir importantes

matices sobre sus planteamientos iniciales. En tal sentido, la preponderancia del Estado a la hora de ejecutar el derecho europeo se cimenta sobre la aplicación de dos títulos competenciales de carácter transversal: la coordinación general de la economía y la garantía de la igualdad de derechos de todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional¹⁹.

Poniendo entre paréntesis esta insatisfactoria deriva jurisprudencial²⁰, la idea que ahora nos interesa resaltar es que la preservación del ámbito competencial autonómico, así como la tutela del propio nivel de autogobierno no pueden ser alteradas unilateralmente por el Estado central apelando a la integración en la UE. Antes bien, la condición de Estado miembro debería conducir a la previsión de un sistema idóneo de relación entre los tres niveles de gobierno que interactúan constantemente en el espacio europeo. Más concretamente, por lo que al nivel autonómico se refiere, la Constitución tendría que diseñar los mecanismos adecuados mediante los que la relación interordinamental sea efectiva e, igualmente, se garantice la preservación del autogobierno de la esfera subestatal.

17 Para frenar la fuerza expansiva que sobre el ámbito de competencias autonómicas puede suponer tal afirmación, el Tribunal aclara que esta facultad ejecutiva en modo alguno puede considerarse como una norma atributiva de una competencia nueva, distinta de la que en virtud de otros preceptos ya ostentan las CCAA. Vid, entre otras muchas, la STC102/1995, FJ 14.

18 STC 79/92, FJ 3.

19 Gracias a este expediente interpretativo se sanciona la constitucionalidad de normas estatales de desarrollo del derecho comunitario en materias de competencia autonómica ‘cuando hayan de ser consideradas normas básicas de ordenación del sector, o bien cuando la existencia de una regulación común esté justificada por razones de coordinación de las actividades del Estado y las CCAA relativas a la ejecución de las medidas de ayuda previstas en los reglamentos’ (STC 79/92, FJ 6).

20 Un exhaustivo análisis crítico de esta jurisprudencia se encuentra en J. A. MONTILLA, *Derecho de la Unión Europea y Comunidades Autónomas: el desarrollo normativo del derecho de la Unión en el Estado autonómico*, CEPC, Madrid, 2005.

3. La concreción del marco normativo de la participación: *Notas disonantes*

A la vista de la afirmación expresa por el TC de las premisas fundamentales que en materia de integración europea y CCAA cimentan nuestro edificio constitucional, cabría esperar que, de forma consecuente, se hubiera generado en nuestro ordenamiento jurídico un impulso normativo orientado al diseño de un marco regulador para la concreción y efectiva aplicación de los derechos participativos de las CCAA en la esfera europea, definiendo sus cauces y estableciendo la sede institucional en la que los mismos son ejercidos.

Empero, la lógica jurídica y los dictados de la conveniencia política no siempre logran sincronizarse, manifestándose de forma simultánea. Buena prueba de ello es el caso que analizamos, puesto que la construcción del modelo español de participación regional en los asuntos europeos ha estado —y sigue estándolo— directamente condicionado por la coyuntura política dominante en el gobierno central. De hecho, los avances sustanciales de dicho proceso se vinculan a la concurrencia de escenarios políticos dominados por mayorías gubernamentales no estables y necesitadas del apoyo puntual de grupos parlamentarios representados en el Congreso de los Diputados²¹. Si a tal circunstancia unimos la

ausencia de un diseño global, así como la falta de un planteamiento omnicompreensivo a la hora de abordar la construcción del modelo participativo, obtenemos un cuadro completo de la situación en el que destaca especialmente la magnitud de las rémoras concurrentes y que operan como potentes lastres para el desarrollo coherente de dicho modelo.

Así sucede con el Acuerdo suscrito por la Conferencia para Asuntos de las Comunidades Europeas (CARCE) en 1994²², sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Comunitarios a través de las conferencias sectoriales. Lejos de ofrecer una respuesta global a la cuestión planteada, se limita a ofrecer un marco general de referencia cuya filosofía de fondo es la siguiente: cuando una norma de derecho comunitario incida sobre la capacidad autonómica para gestionar una competencia propia (exclusiva o compartida), las CCAA deberán fijar en la conferencia sectorial correspondiente una posición común frente al Estado²³. La operatividad del acuerdo se ha visto profundamente

21 Vid. por todos, E. ALBERTÍ, “¿Pueden los Estatutos suplir el déficit constitucional relativo a la previsión de relaciones intergubernamentales? (Las relaciones de las CCAA con el Estado, las demás CCAA y la Unión Europea en las reformas actuales de los Estatutos de Autonomía)”, en G. RUIZ-RICO, *La reforma de los Estatutos de autonomía*, Tirant lo Blanch-Universidad de Jaén, Valencia, 2006, pg. 733.

22 Acuerdo de 30 de noviembre de 1994 sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Comunitarios a través de las Conferencias Sectoriales. Publicado como Resolución de 10 de marzo de 1995 de la Secretaría de Estado de relaciones territoriales en el BOE de 22 de marzo de 1995.

23 La naturaleza de la competencia sobre la que incide la norma europea se articula como criterio esencial que modula el peso específico de la voluntad autonómica. en efecto, si la competencia es de titularidad exclusiva de las CCAA, éstas fijarán una posición común por unanimidad, cuyo valor resulta determinante para el Estado. Por el contrario, si la competencia es compartida, las CCAA también tendrán que alcanzar un acuerdo unánime entre ellas para, a continuación, concertar una posición común con el Estado. En caso de no alcanzarse el acuerdo entre CCAA, el Estado adoptará la decisión pertinente.

mermada en la práctica por motivos de muy diversa índole: empezando por lo disfuncional del requisito que exige unanimidad entre las CCAA para la adopción de una posición común²⁴. Asimismo, por la ausencia de foros de naturaleza horizontal en los que acordar dichas posiciones por parte autonómica²⁵.

En 1996, se producirá un nuevo avance, con la creación de la Consejería para Asuntos Autonómicos en el seno de la Representación Permanente (REPER) de España ante la UE²⁶, 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.

Con la Ley 2/1997, la CARCE²⁷ se despoja de su originario carácter sectorial, convirtiéndose en el foro principal de encuentro y relación entre el Estado y las CCAA en materia europea²⁸. Hay que aclarar, sin embargo,

que este espíritu potenciador no equivale a eliminar la preponderancia de las conferencias sectoriales, manteniendo su centralidad a la hora de adoptar las posiciones comunes entre CCAA y de éstas con el Estado en asuntos relacionados con Europa²⁹.

Las últimas piezas que, por el momento, se han incorporado al puzzle participativo son los dos Acuerdos adoptados por la CARCE en diciembre de 2004; uno, en cuya virtud se remodela la figura del Consejero para asuntos autonómicos de la REPER, obteniendo nuevas facultades³⁰ y, asimismo, se abre la puerta a la participación de representantes autonómicos en los grupos de trabajo del Consejo³¹; y otro, en el que se regula la presencia autonómica en las reuniones del Consejo³².

gano de cooperación, consulta y deliberación entre el Estado y las CCAA en materia comunitaria.

24 E. LUCAS, *Comunidades Autónomas y política europea*, Civitas-IVAP, Madrid, pg. 106.

25 J.A. MONTILLA, "Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: una evolución posible", en E. ALBERTÍ, L. ALVAREZ, J. A. MONTILLA, *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*, CEPC, Madrid, 2005, pg. 87 califica la ausencia de concertación autonómica como 'agujero negro' del modelo de participación.

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

27 Tales avances se inscriben en el marco del pacto de gobierno suscrito, al inicio de la VI Legislatura, entre el Partido Popular y los nacionalistas catalanes de CiU.

28 El artículo 1 de la Ley 2/1997 define a la CARCE como el ór-

29 Vid., específicamente, el artículo 3.4 de dicha ley.

30 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.

31 Debemos recordar que hasta tal momento, los diversos avances experimentados por el modelo autonómico de participación en asuntos europeos se toparon con la negativa constante a admitir la presencia de representantes regionales en las reuniones del Consejo. La ausencia de una efectiva voluntad en tal sentido se hizo patente al hilo de la clamorosa inactividad demostrada por el Ejecutivo tras la moción, unánimemente aprobada en 1998 por el Pleno del Congreso de los Diputados, requiriendo la presencia de representantes autonómicos tanto en el Consejo de ministros como en sus órganos auxiliares. El texto de la moción está publicada en el BOCCGG, VI Legislatura, Congreso de los Diputados, Serie D, n. 258, 23-3-1998.

32 Acuerdo de 9 de diciembre de 2004, de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, sobre

Gracias a estos acuerdos se supera (parcialmente³³) la recurrente negativa de los diversos gobiernos centrales a admitir la presencia de las CCAA en el Consejo, dando respuesta a la reivindicación autonómica más paradigmática en materia europea.

En relación con la virtualidad práctica de estos acuerdos, su puesta en marcha ha desplegado un efecto positivo entre las CCAA, generando una (todavía) incipiente dinámica de colaboración desarrollada 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”³⁴. 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 superarlas³⁵.

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.

33 En efecto, la participación autonómica se circunscribe a las reuniones del Consejo y sus grupos de trabajo en materia de: empleo, política social, sanidad y consumidores; agricultura y pesca; medio ambiente; educación, juventud y cultura.

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

35 En tal sentido, nos limitamos a resaltar dos extremos particularmente relevantes: por un lado, la atención preferente que se

Apuntados telegráficamente los elementos integrantes que configuran el modelo de participación autonómica en asuntos europeos vigente en nuestro ordenamiento, hemos de señalar que, a pesar de los avances detectados, no se ha logrado superar la sensación generalizada de insatisfacción existente entre las Comunidades en este ámbito.

4. El frustrado momento de la reforma constitucional

Con el cambio de gobierno en 2004, la nueva legislatura se inició con el anuncio en el discurso de investidura ante el Congreso de los Diputados por parte del candidato a la presidencia del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero de su intención de abrir un proceso de reforma constitucional. En el catálogo de materias a modificar figuraba la incorporación de 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 territorial³⁶.

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 entre CCAA en donde se elude expresamente la exigencia de unanimidad para considerar que se ha adoptado una posición común: 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”.

36 Completan el elenco de las materias sobre las que se proyecta la reforma constitucional, el orden sucesorio a la Corona (eliminando la preferencia del varón) y la incorporación de un listado con las Comunidades Autónomas.

Como consecuencia de la implicación de ambos contenidos en la proyectada reforma la vía para incorporar a nivel constitucional las líneas maestras del modelo de participación autonómica en los asuntos europeos quedaba despejada. De hecho, el Consejo de Estado, en su Informe sobre la reforma de la Constitución³⁷ se pronunciaría expresamente en tal sentido afirmando que “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 sólo cabe adoptar en el plano constitucional”³⁸. Asimismo, apuntado hipótesis diversas sobre el escenario idóneo en el que las CCAA manifiesten sus posiciones en materia europea frente al Estado³⁹.

La temprana constatación de la imposibilidad de lograr el necesario consenso entre las fuerzas políticas mayoritarias para concretar el contenido específico de las reformas anunciadas se tradujo en una dinámica de progresiva languidez del inicial impulso transformador y que concluyó con su abandono antes siquiera de haberse puesto en marcha.

Esta situación de inmovilismo contrasta vivamente con la afirmación de un decidido espíritu renovador en la esfera autonómica, traducido en el despliegue de diversos procesos de metamorfosis estatutaria. La magnitud cualitativa de las novedades incorporadas a los nuevos Estatutos (seis hasta ahora) sitúa al Estado autonómico en una encrucijada existencial⁴⁰, planteándose importantes dudas sobre la compatibilidad de algunas de éstas con el marco constitucional vigente⁴¹. Concentrando nuestro interés en el objeto central de este trabajo, hemos de valorar la idoneidad que, desde una perspectiva constitucional, implica la generalizada inclusión de cláusulas europeas, así como de capítulos específicamente dedicados a las relaciones con la UE en sede estatutaria⁴².

37 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.

38 F. RUBIO LLORENTE-J. ÁLVAREZ JUNCO, *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, ob. cit., pg. 118.

39 F. RUBIO LLORENTE-J. ÁLVAREZ JUNCO, *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, ob. cit., pgs. 199-204.

40 P. CRUZ VILLALÓN, “La reforma del Estado de la Autonomías”, REAF, num. 2, 2006, pgs. 81-82, considera que no estamos en presencia de reformas estatutarias en sentido estricto sino, antes bien, ante “un proceso cualitativamente diferente”, cuyo efecto es la “refundición de la propia comunidad política y no sólo a la reformulación de su norma institucional básica”.

41 Buena prueba de ello son los recursos de inconstitucionalidad presentados tanto por el Partido Popular como el Defensor del Pueblo contra el nuevo Estatuto de Cataluña. En ambos recursos, se imputa a la reforma estatutaria la voluntad de alterar puntos esenciales del Estado autonómico, según aparece configurado en la Constitución de 1978.

42 Tanto el Defensor del Pueblo como el Partido Popular, en sus respectivos recursos de inconstitucionalidad, coinciden en afirmar lo improcedente, en términos constitucionales, de la mayor parte de las regulaciones que contiene el Estatuto catalán en materia de relaciones con la Unión Europea.

5. La regulación de las relaciones autonómicas con la UE en los Estatutos reformados

5.1. La inexistencia de previsiones constitucionales expresas en la materia, ¿puede ser colmada por los Estatutos de autonomía?

Como ya se puso de manifiesto anteriormente, la tendencia general de la experiencia comparada presenta el escenario constitucional como sede normativa idónea para el diseño de los principios inspiradores del modelo de participación regional en los asuntos europeos. El carácter multilateral de la materia, así como la profunda implicación del interés general ínsito a la misma justifican la necesidad de un soporte normativo del máximo rango. Sólo a partir del establecimiento de un marco general de referencia a nivel estatal podrán entrar en escena las regulaciones emanadas de los ordenamientos regionales, las cuales, en todo caso, quedan vinculadas por aquél.

En tal contexto de referencia, el caso de España resulta sui generis, puesto que la construcción del modelo de participación autonómica no ha concluido, como hubiera sido lógico y necesario, con un acto final de entronización constitucional. Van a ser las nuevas normas estatutarias las que ocupen un lugar que, por definición y en pura ortodoxia ordinamental, ya hemos visto que no les corresponde.

Desde una perspectiva política tampoco resultaría aceptable la apuesta por la normativa estatutaria, al permitir

soluciones diversas en la regulación de cuestiones comunes a todas las CCAA. El evidente riesgo de asimetría jurídica inherente a tal operación no puede justificarse en términos jurídicos. Y es que el orden de los factores, en este caso, sí que resulta fundamental para el producto resultante, puesto que de no respetarlo éste puede quedar muy seriamente alterado.

Así pues, no cabe duda de que la Constitución ha de llevar la voz cantante a la hora de regular los principios básicos del modelo de participación autonómica en asuntos relacionados con la Unión Europea, trazando el camino a seguir posteriormente por otras normas. En función de tal premisa, y teniendo en cuenta que las regulaciones estatutarias están en vigor, las incógnitas a despejar son las siguientes: ¿hay que concluir necesariamente afirmando su carácter inconstitucional? O, por el contrario, aplicando un enfoque más integrador, ¿cabe la posibilidad de individualizar un espacio estatutario propio para estas regulaciones, salvando su constitucionalidad?

Planteada la cuestión en estos términos, nos inclinamos por una aproximación integradora que subraya la existencia de elementos positivos, esto es, no conflictivos desde un punto de vista constitucional. Pero, antes de entrar a considerar detenidamente tales contenidos consideramos que, para una adecuada precomprensión de las reformas, hay que volver a insistir en que la reacción estatutaria se produce como respuesta al bloqueo de la iniciativa de reforma constitucional que, en buena medida, va a dejar sin respuestas las exigencias autonómicas de adaptación y modificación del modelo territorial de Estado. En dicho contexto, la alternativa de la reforma estatutaria se perfila como “la única vía tran-

sitable”⁴³ por las CCAA para plasmar normativamente la evolución que ha experimentado la configuración del autogobierno a lo largo del tiempo.

Centrándonos en el ámbito de la incorporación estatutaria de los asuntos europeos, compartimos la opinión de quienes defienden que, a pesar de que las relaciones con la UE no aparecen en el listado de contenidos que todo Estatuto ha de regular (artículo 147.2 CE), de dicho silencio no puede deducirse la existencia de una voluntad excluyente. Asimismo, la relevancia sustancial que en la dinámica interna de la esfera autonómica despliega el hecho de la integración⁴⁴ justifica su incorporación a la que se define como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma. Así se comprueba en la experiencia comparada, en donde encontramos que, como regla general, las normas rectoras de los entes subestatales (Alemania, Italia, Bélgica, etc.) contienen previsiones que regulan aspectos concretos directamente conectados con la dimensión europea del autogobierno⁴⁵.

43 C. VIVER, “En defensa dels Estatuts d'autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competències. Contribució a una polèmica jurídicococonstitucional”, *ob. cit.*, pg. 123.

44 E. ALBERTÍ, “Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: Las nuevas perspectivas del Tratado constitucional y la participación interna”, en E. ALBERTÍ, L. ALVAREZ, J. A. MONTILLA, *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*, *ob. cit.*, pg. 42.

45 Un análisis sobre los contenidos que en materia de asuntos europeos presentan los Estatutos regionales en Italia, así como las Constituciones de los *Länder* alemanes, se encuentra en A. CARMONA CONTRERAS, “La necesaria incorporación de la realidad europea al Estatuto andaluz”, en M. TEROL BECERRA (coord.), *La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: posibilidades y límites*, IAAP, Sevilla, 2006, pgs. 181-184.

5.2. Análisis de las previsiones estatutarias

A continuación, pasamos a abordar el análisis de las líneas maestras que presentan los capítulos dedicados a las relaciones con la UE contenidos en los diversos Estatutos reformados. A tal efecto, concentraremos nuestro interés en aquellos aspectos más significativos, ofreciendo una imagen sucinta, pero completa, del territorio explorado.

1) Incorporación de cláusulas europeas que se concretan en la afirmación de una indudable voluntad autonómica de integrar tal dimensión supranacional en el propio nivel de gobierno, en tanto que elemento consustancial de nuestra realidad⁴⁶. De esta forma, se supera el mutismo que caracterizaba a los Estatutos originarios y que se explica en clave histórica, al haberse aprobado previamente a la integración estatal en la instancia comunitaria.

2) El anclaje estatutario de los mecanismos participativos en cuestiones europeas obedece a la firme voluntad autonómica de dotar al principio de participación de un sólido fundamento⁴⁷. De esta forma, no sólo el mismo principio sino también sus principales elementos configuradores abandonan el terreno de la legalidad ordinaria para integrarse, obteniendo expresa carta de naturaleza normativa, en el bloque de la constitucionalidad.

46 D. ORDÓÑEZ, “Las relaciones entre la Unión Europea y las CCAA en los nuevos Estatutos”, *REAF*, num. 4, 2007, pg. 76.

47 E. ALBERTÍ, “Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: Las nuevas perspectivas del Tratado constitucional y la participación interna”, *ob. cit.*, pg. 42.

3) La regulación estatutaria de la fase ascendente de formación de las normas comunitarias, precisamente la que mayores problemas de constitucionalidad plantea atendiendo a su perfil eminentemente multilateral, demuestra una preferencia generalizada hacia las cláusulas de remisión a la normativa estatal que, asimismo, no prejuzgan la índole bilateral o multilateral de la participación. Con ello, la operatividad inmediata de los mecanismos diseñados se vincula al marco normativo (estatal) de referencia.

Expuesta la tendencia general predominante, no podemos dejar de recordar que la acusada predisposición hacia la bilateralidad que impregna el Estatuto catalán, en tanto que principio preferente de relación entre Cataluña y el Estado, también va a manifestarse en la configuración del modelo de participación en asuntos comunitarios. A este respecto, ha de tenerse muy presente que la valoración constitucional de la apuesta bilateral no puede llevarse a cabo de una forma monolítica (aceptación-rechazo en bloque) sino, antes bien, situando en primera línea interpretativa los concretos ámbitos sobre los que la misma se proyecta.

En función de tal aproximación selectiva, la existencia de espacios constitucionalmente compatibles con la bilateralidad en este ámbito no admite dudas, siendo el cauce idóneo para tratar cuestiones “que afecten en exclusiva a una Comunidad Autónoma o que tengan para ésta una vertiente singular en función de su especificidad autonómica”⁴⁸. Desde tal perspectiva, ninguna

tacha de inconstitucionalidad pueden merecer las previsiones estatutarias en tal sentido⁴⁹. Acotada la cuestión en los términos expuestos, resulta que, salvo en ámbitos muy concretos, el principio general inspirador de la participación autonómica en la fase ascendente en los nuevos Estatutos es de carácter multilateral.

4) La idoneidad del Estatuto como sede normativa natural en la que se afirma la facultad autonómica para ejecutar e implementar el derecho europeo (fase descendente) en el propio ámbito competencial presenta un carácter generalmente pacífico⁵⁰. Máxime si tenemos

nente de España ante la UE y en los grupos de trabajo del Consejo, cuyo apartado III.3 establece expresamente: 3. La participación objeto del presente Acuerdo lo es sin perjuicio de los regímenes e instrumentos bilaterales existentes o que pudieran existir con algunas Comunidades Autónomas para el tratamiento de aquellas cuestiones propias de la participación en los asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten en exclusiva a dichas Comunidades o que tengan para las mismas una vertiente singular en función de su especificidad autonómica y foral”.

49 G. JÁUREGUI, “La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea”, *ob. cit.*, pg. 164, defiende una decidida postura favorable a la cualificación del Estatuto de autonomía como ‘locus más adecuado para establecer aspectos específicos que diferencien a las diversas CCAA entre sí’. Por su parte, E. ALBERTÍ, “Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: Las nuevas perspectivas del Tratado constitucional y la participación interna”, *ob. cit.*, pg. 41, también se pronuncia en un sentido favorable a la bilateralidad, siempre que se presente vinculada a asuntos europeos que afectan de ‘forma especial’ a una CA.

50 E. ALBERTÍ, “Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: Las nuevas perspectivas del Tratado constitucional y la participación interna”, *ob. cit.*, pg. 41, pone de manifiesto lo problemático de aquellas previsiones estatutarias en las que la competencia autonómica para implementar el derecho comunitario en el supuesto de “concurrency de títulos materiales” y también cuando son necesarias “actuaciones supra o extraterritoriales”.

48 Disposición Adicional 1ª de la Ley 2/1997, por la que se regula la CARCE. Un mayor grado de concreción en este sentido se deduce del tenor literal del Acuerdo CARCE relativo a la participación autonómica en la representación perma-

en cuenta que las previsiones de los Estatutos reformados vienen a sancionar las principales líneas argumentales de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional favorables a las facultades autonómicas en este ámbito. Asimismo, encontramos previsiones estatutarias que responden a la finalidad evidente de neutralizar los razonamientos jurisprudenciales que, como ya vimos en su momento, operan en detrimento del ejercicio de la facultad de ejecución a cargo de las CCAA (aplicación de los títulos transversales estatales como mecanismo que activa la competencia central sobre las bases).

Para concluir este apartado, debemos señalar lo significativo del silencio estatutario generalizado en torno al supuesto del incumplimiento autonómico de su deber de ejecución, sobre todo, si se tiene en cuenta que de producirse tal hipótesis, la responsabilidad y correspondiente sanción comunitaria recae sobre el Estado⁵¹.

5) Las oficinas autonómicas en Bruselas cambian su denominación en los nuevos Estatutos, pasando a llamarse ‘delegaciones permanentes autonómicas’. No obstante, a pesar de este significativo cambio en la nomenclatura, la regulación estatutaria de estas instancias tiende a reproducir sustancialmente las previsiones que en relación a las mismas aparece recogida en la normativa estatal. Enlace directo de las CCAA con la consejería de Asuntos autonómicos de la REPER y, asimismo, correa privilegiada de transmisión con el propio nivel autonómico.

51 M. A. CABELLOS, “La regulación de las relaciones con la Unión Europea y la acción exterior en los nuevos Estatutos de Autonomía”, en AA. VV., *Nuevos Estatutos y reforma del Estado*, Atelier, Barcelona, 2009, nota 31, pg. 331.

6) Las previsiones relativas a la legitimación procesal de las CCAA para litigar ante los Tribunales comunitarios nos sitúan ante un ámbito material que desborda sin ningún género de dudas el marco regulativo nacional: no sólo el estatutario sino también el estatal. De hecho, el tema del *locus standi* regional ante la jurisdicción comunitaria se configura como un reducto especialmente resistente a la apertura normativa y en donde los más que limitados avances a favor de la capacidad procesal de los entes infraestatales se reconducen al terreno de la interpretación judicial⁵².

Conscientes de este límite infranqueable, los Estatutos han optado, en sintonía con el contenido del Acuerdo CARCE en la materia⁵³, por reconocer la facultad autonómica para instar al Estado a la presentación de recursos ante el Tribunal de Justicia de Luxemburgo. Esta actitud estatutaria, completamente inocua en términos de constitucionalidad, debe ser valorada de forma positiva, en tanto que previsión que “puede alentar la colaboración interna entre el Estado Central y las CCAA para litigar de común acuerdo y bajo la cabecera del Estado como Estado miembro”⁵⁴.

52 En tal sentido, vid. recientemente, A. CARMONA CONTRERAS-F. PALERMO, “Tendencias regionalizadoras en la Unión Europea: una realidad asimétrica”, en A. CARMONA CONTRERAS, *La Unión Europea en perspectiva constitucional*, ob. cit., pgs. 82-86.

53 Acuerdo adoptado por la CARCE el 11 de diciembre de 1997, relativo a la participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Publicado como Resolución de 24 de marzo de 1998 de la Subsecretaría del Ministerio de Presidencia. BOE num. 79, de 2 de abril, pg. 11352.

54 D. ORDÓÑEZ, “Las relaciones entre la Unión Europea y las CCAA en los nuevos Estatutos”, ob. cit., pg. 103.

7) La atribución a los Parlamentos autonómicos de la facultad para intervenir en el proceso normativo europeo, mediante su participación en el control del principio de subsidiariedad a través del mecanismo de la alerta temprana, se muestra como un supuesto cuya concreción se perfila como el resultado de la concatenación sucesiva de previsiones normativas de diferente procedencia ordinamental.

En efecto, una vez que el Protocolo relativo a los principios de proporcionalidad y subsidiariedad contempla en su artículo 6 la facultad de los Parlamentos nacionales para consultar ‘cuando proceda’ a las asambleas regionales con competencia legislativa en el control de éste último, su efectiva plasmación práctica depende de la voluntad manifestada en cada ordenamiento nacional. En tal sentido, corresponderá en primer término a las cámaras centrales articular, en su seno, el procedimiento a seguir para el ejercicio de su competencia fiscalizadora y, asimismo, su remisión a los parlamentos autonómicos⁵⁵. Acto seguido, serán éstos quienes a través de sus correspondientes normas de organización interna pasen a concretar cómo y de qué manera se ejerce dicha facultad.

55 Dando cumplida respuesta a tal exigencia, se ha aprobado la Ley 24/2009 de modificación de la Ley 8/1994 de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, incorporando expresamente previsiones relativas al proceso de transmisión a los parlamentos autonómicos de los proyectos enviados por la Comisión europea.

5.3. Balance conclusivo

Finalizado el breve recorrido a través de los aspectos más destacados que contienen los Estatutos reformados sobre los asuntos europeos, encontramos que las regulaciones analizadas presentan un sustrato común y coincidente por lo que a sus rasgos esenciales se refiere. Asimismo, el análisis de los concretos contenidos abordados permite afirmar que nos hallamos ante “un claro intento de codificación y desarrollo progresivo de la práctica consolidada en las dos últimas décadas entre el Estado y las CCAA. Así pues, se perfila un mínimo común denominador orientado a consolidar lo ya conseguido y materializado a través de leyes estatales y convenios”⁵⁶. De ahí que emerja una regulación estatutaria que viene a reproducir, en términos generales, los rasgos básicos del marco normativo estatal y limitando las innovaciones a la previsión de puntuales matices.

Actuando de esta forma, los nuevos Estatutos de Autonomía se identifican con la dinámica predominante en el panorama comparado, aunque con una importante diferencia: en tales ordenamientos, los referentes normativos que sirven de pauta inspiradora para las regulaciones regionales se encuentran en el texto constitucional.

56 Tanto es así que, L. ORTEGA, “Reforma constitucional y reforma estatutaria”, *ob. cit.*, pg. 78, sostiene que la incorporación de estos contenidos a los ordenamientos autonómicos no exigía el procedimiento de reforma, pudiendo haberse llevado a cabo mediante ley. Desde tal aproximación, la opción del anclaje estatutario sólo se justifica como operación para dotar de “un mayor rango institucional a este juego de relaciones políticas y administrativas”.

Ante la ausencia de disposiciones constitucionales expresas, la apuesta estatutaria de reiterar contenidos ya vigentes en otras sedes normativas se muestra como una opción accesible para las CCAA. El trasvase estatutario de normas que con anterioridad se inscribían en el ámbito de la legalidad ordinaria trae consigo un efecto de sustancial mutación jurídica como consecuencia de su integración en el bloque de la constitucionalidad, confiriéndoles una especial rigidez que las hace indisponibles para el futuro legislador ordinario. En tal sentido se inscriben las afirmaciones del Consejo de Estado en su Informe de 2008 sobre la inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español⁵⁷, cuando pone de manifiesto que estas previsiones “han de ser tenidas en cuenta por el legislador estatal”⁵⁸. Ahora bien, como el propio Consejo se encarga de recordar, la opción estatutaria por incluir “previsiones relativas a la participación de las CCAA en la UE así como a la formación de posiciones comunes frente al Estado” vinculadas expresamente a “lo que disponga la legislación del Estado” trae consigo la necesidad de que dicho marco normativo sea creado⁵⁹.

De esta forma, volvemos al punto de partida, al principio fundamental que impregna todo el discurso de la participación autonómica en los asuntos europeos: la incuestionable necesidad de un marco general y superior regulador que sirva como referencia y que debe ser la Constitución.

Y es que la valoración globalmente positiva que, en términos de corrección constitucional, nos merecen las opciones analizadas en sede autonómica no puede ocultar que el anclaje estatutario del sistema actualmente vigente no resuelve ni los problemas estructurales ni tampoco los déficits funcionales que han caracterizado el sistema de participación autonómica vigente en nuestro país.

57 El texto completo de dicho Informe se encuentra publicado en www.consejo-estado.es/pdf/Europa.pdf.

58 Vid. www.consejo-estado.es/pdf/Europa.pdf, pg. 118.

59 Ibidem.

16. Andalucía y la UE; el planteamiento del Estatuto de Autonomía de 2007

Miguel Agudo

1. La Unión Europea y las Regiones: una relación difícil

La atribución del ejercicio de competencias soberanas por parte de los Estados miembros a una organización internacional, la Unión Europea, mediante la que fluye el proceso de integración europea genera distorsiones no despreciables dentro de los Estados miembros con sistemas políticamente descentralizados o Estados compuestos, como es el caso de España y su estructura autonómica. Nos referimos a los problemas que conciernen a la distribución competencial y específicamente a los cauces de participación política de las regiones en la atribución y ejercicio de dichas competencias que pueden posiblemente articularse, así como a los problemas prácticos en su aplicación.

Siguiendo la terminología dominante, las relaciones entre la organización y las regiones o entes políticos descentralizados del Estado compuesto (las Comunidades Autónomas en nuestro caso) se pueden dividir en dos grupos generales. En primer lugar, tenemos las relaciones de tipo ascendente que comprenden todas las formas que tienen las Comunidades Autónomas de participar en la toma de decisiones comunitaria. Este tipo se suele subdividir a su vez en interno o externo,

dependiendo de que dicha participación se dé en órganos puramente internos del Estado o a través de la presencia o contacto con alguna de las instituciones comunitarias (Comisión, Comité de Regiones, Consejo de Ministros). En segundo lugar, nos encontramos con las llamadas relaciones descendentes que atañen a la ejecución interna del Derecho comunitario por las Comunidades Autónomas, aspecto ampliamente recogido en una asentada jurisprudencia constitucional en nuestro país.

Un hecho determinante a tener presente en el estudio de estas cuestiones es la que hasta ahora ha venido siendo *indiferencia* jurídica por parte de la UE respecto a las implicaciones competenciales de su actividad en el ámbito interno de los Estados miembros. Efectivamente, desde el punto de vista de esta organización internacional, los sujetos miembros de la misma son los Estados soberanos, y por lo tanto a ellos compete la ejecución del Derecho comunitario de la forma que estimen oportuna en la fase descendente, siendo considerada cuestión interna de los Estados todo lo demás. Es decir, la indiferencia descrita nace de los principios de responsabilidad última de los Estados y de su autonomía institucional advertidos por el Tribunal de Luxemburgo. Igualmente ocurre en la fase ascendente o de toma de

decisiones, donde el Estado miembro es el sujeto propiamente decisivo en el entramado institucional, en el que las regiones encuentran un asiento casi anecdótico y consultivo en el Comité de Regiones (CdR).

Ahora bien, esto viene justificado no sólo por el hecho de que el responsable internacional último sea en todo caso el Estado, quien, como corolario, tiene garantizada su autonomía interna, sino también, y de forma mucho más relevante en nuestra opinión, por la propia lógica de la arquitectura institucional y de actuación comunitaria en la que, siendo la efectividad un principio fundamental, no ha parecido hasta ahora articulable un sistema de toma de decisiones en el que deban intervenir cientos de entes regionales con muy diversos grados de poderes y aspiraciones políticas.

Por último, no hay que despreciar el componente de las llamadas “capacidades administrativas” que hace referencia a las diferencias existentes en cuanto a poder presupuestario, organizativo, y formación humana entre las diversas regiones de la Unión Europea. Este factor de capacidad y eficiencia agrava sus diferencias en el nivel regional y es otro motivo importante para los recelos respecto al papel de la Europa de las regiones en la gestión del proceso de integración europeo.

En cualquier caso, y junto a lo dicho, estas relaciones aúnan los aspectos puramente técnico-jurídicos antes esbozados con enormes tensiones político-ideológicas sobre la concepción del Estado-nación (incluyendo el debate sobre un supuesto derecho de autodeterminación para pueblos que no están sometidos a ningún tipo de dominación colonial o derecho de secesión hasta ahora inexistente en Derecho Internacional), así como innumerables conflictos políticos internos para los cua-

les la UE no es el foro de tratamiento adecuado por su propia naturaleza de organización internacional creada y sustentada por esos mismos Estados soberanos cuya legitimidad o funcionalidad se pone a menudo en cuestión, sin olvidar que los objetivos que se atribuyen a la organización distan por el momento de alcanzar estas cuestiones. Sin embargo, todo esto no impide que la relevancia del tema no deje de advertirse en todas las esferas políticas e institucionales, tanto comunitarias como nacionales.

En 2001, la Comisión europea publicó el *Libro Blanco sobre la Gobernanza*, documento de gran importancia para tomar el pulso a la cuestión a nivel comunitario. En éste, se sugiere el “reconocimiento” a las regiones de una suerte de “vía de hecho” que consistiría en la intensificación de contactos y mecanismos de consulta entre la Comisión y las regiones de forma previa a la elaboración y discusión de sus proyectos, especialmente en el caso de regiones con poderes legislativos en el ámbito de la política regional y de cohesión territorial. Aunque esta vía que se ha generalizado desde entonces, no parece, sin embargo, satisfacer las necesidades de decisión política de las Comunidades Autónomas en todos los ámbitos de su competencia. Además, debido a su falta de institucionalización esta vía depende totalmente de la voluntad política de la Comisión.

El proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa (TCUE) contemplaba a su vez una serie de disposiciones en las que la posición y relación de las regiones respecto a la Organización venía a reconocerse en el Derecho originario de forma más profunda. Sin embargo, estas estipulaciones referidas fundamentalmente a la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y al derecho de acce-

so al Tribunal de Justicia de la UE, estaban fuertemente condicionadas por la actuación de los Estados.

Otras propuestas han sido avanzadas de cara a variar la *indiferencia* comunitaria en este aspecto y desbordar las vías hasta ahora disponibles. No obstante, probablemente debido a las razones institucionales y políticas antes expuestas la situación no ha cambiado sustancialmente. Centrándonos en la fase ascendente de las relaciones Comunidades Autónomas-UE, se podría decir que, dentro de la participación exterior, es decir, en las mismas instituciones comunitarias, las vías actualmente existentes no parece que vayan a profundizarse en el presente estadio político-jurídico de la integración comunitaria. De estas vías (participación de facto en la Comisión, asiento en el CdR, o participación en el Consejo de Ministros), consideramos que la más fructífera de cara a un futuro próximo y aquella en la que los actores regionales deberían centrar su atención y esfuerzos es la participación individual en las delegaciones estatales.

Esta forma de participación, así como casi todas las demás, continúa estando sometida al Derecho estatal y a la coordinación y ordenación por parte del Estado (SSTC de 29 de octubre de 1992 y de 26 de mayo de 1994). Ahora bien, en los últimos años se han venido produciendo avances en la legislación española a nuestro juicio muy significativos y que han venido a reforzar considerablemente la eficacia de la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros de la UE.

2. El planteamiento de la reforma estatutaria andaluza

Sin lugar a dudas, la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía da respuesta a esa necesidad de la Comunidad Autónoma, a la vez que puede ser una buena base para dar un impulso más en la concienciación de la Administración andaluza de la importancia que la Unión Europea tiene para su propio desarrollo.

De hecho, el texto del nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía incluye, dentro del Título IX, Relaciones Institucionales de la Comunidad Autónoma, todo un Capítulo, el III, dedicado a las Relaciones con las Instituciones de la Comunidad Europea.

2.1. Principios generales

Los arts. 230 a 239 del nuevo Estatuto sientan el marco de relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las instituciones de la Unión Europea. Así, superada una primera interpretación muy estricta, que entendía sobre la base del art. 149.1.3 CE, que la relación con las instituciones europeas únicamente se trababa a través del Estado y de los órganos estatales, nuestro Derecho interno, siguiendo las recomendaciones de la jurisprudencia constitucional, fue adoptando otra postura más flexible y más proclive a la participación de las instancias autonómicas en los procesos de decisión y aplicación del Derecho comunitario.

Por lo tanto, el ámbito sustantivo de la competencia estatal sobre relaciones internacionales se redujo a la potestad de suscribir tratados, de mantener embajadas

y consulados y a la consagración de la responsabilidad internacional del Estado. Además, se entendió que en un Estado descentralizado, como el nuestro, el ingreso en las instancias europeas no suponía que, por ello mismo, quedase alterado el marco interno de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, apreciación ésta última que hacía necesario el diseño de mecanismos y técnicas imaginativas que permitiesen la participación de las Comunidades Autónomas tanto en la fase ascendente de formación del Derecho comunitario, como en la fase descendente de aplicación y desarrollo del mismo, ya que, de conformidad con el derecho comunitario, sólo el Estado es quien actúa con personalidad jurídica internacional y quien posee la capacidad para comprometer ante las instancias europeas a España.

El marco de relación viene definido, pues, en el artículo con el que se inicia este Capítulo, el 230, que establece que las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con las instituciones de la Unión Europea se regirán por lo dispuesto en el presente Estatuto y en el marco de lo que establezca la legislación del Estado.

A continuación el Estatuto de Autonomía para Andalucía define la actuación de la Comunidad Autónoma en la formación de la posición del Estado ante la UE a dos niveles: en los asuntos que le afecten de forma directa, la Comunidad Autónoma participará de forma bilateral, mientras que en el resto lo hará en el marco de los procedimientos multilaterales que se establezcan, siempre de acuerdo a la legislación sobre la materia.

Cabe destacar que la posición expresada por la Comunidad Autónoma será determinante en la formación de la posición estatal en caso de que la cuestión tratada afec-

te a sus competencias exclusivas o si de la propuesta o iniciativa europeas se puedan derivar consecuencias financieras o administrativas de singular relevancia para Andalucía. En caso de que el Gobierno del Estado no acoja esta posición, debe motivarlo ante la Comisión Junta de Andalucía-Estado.

2.2. Participación de Andalucía en los procesos de decisión de la Unión

El nuevo texto estatutario sube un nivel en el grado de presencia de la Comunidad Autónoma y prevé la participación de Andalucía en las decisiones de la Unión Europea, indicando que aquella participará en los procesos de decisión en las instituciones comunitarias directamente o a través de la representación del Estado, en los términos que legalmente se determinen. Aunque no se configuran sistemas concretos de participación, se avanza en el reconocimiento de la Comunidad afirmando que el Estado está obligado a informar a la Junta de Andalucía de las iniciativas, las propuestas y los proyectos normativos y las decisiones de tramitación en la Unión Europea, así como de los procedimientos que se sigan ante los órganos judiciales europeos en los que España sea parte, en lo que afecte al interés de Andalucía, conforme a lo establecido en la norma estatal. La Junta de Andalucía podrá además dirigir al Estado las observaciones y propuestas que estime convenientes.

En el mismo sentido, se establece que la Junta de Andalucía participará en las delegaciones españolas ante las instituciones de la Unión Europea en defensa y promoción de sus intereses y para favorecer la necesaria integración de las políticas autonómicas con las estatales y las europeas. Especialmente, podrá participar ante el

Consejo de Ministros y en los procesos de consulta y preparación del Consejo y la Comisión, cuando se traten asuntos de la competencia legislativa de la Junta de Andalucía, en los términos que se establezcan en la legislación correspondiente.

Se contempla incluso la posibilidad de que, cuando se traten asuntos relativos a competencias exclusivas de la Junta de Andalucía, ésta pueda, previo acuerdo y por delegación, ejercer la representación y la presidencia de estos órganos, atendiendo a lo previsto en la normativa que resulte de aplicación.

A pesar de que no se trata de un órgano de participación directa, es reseñable la importancia de que el Estatuto refleje que Andalucía tendrá también una Delegación Permanente en la Unión Europea como órgano administrativo de representación, defensa y promoción de sus intereses ante las instituciones y órganos de la misma, así como para recabar información y establecer mecanismos de relación y coordinación con los mismos. Del mismo modo, se prevé que la Junta de Andalucía promueva la cooperación, y establezca las relaciones que considere convenientes para el interés general de Andalucía, con las regiones europeas con las que comparta objetivos e intereses, impulsando la presencia de las regiones en la definición de las políticas de la Unión Europea.

2.3. Desarrollo, aplicación y control del derecho de la UE

En un tercer nivel, podemos señalar que la Junta de Andalucía desarrollará y ejecutará el derecho de la Unión Europea en las materias de su competencia, de acuer-

do con lo que establezca una ley del Parlamento de Andalucía. Se deja así en manos del legislativo autonómico la articulación del sistema que regule esta actividad por parte de la Comunidad Autónoma. En el caso de que la Unión Europea establezca una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, la Junta de Andalucía podrá adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas.

Del mismo modo, el Parlamento de Andalucía participará en el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, para lo cual será consultado previamente a la emisión del dictamen de las Cortes Generales sobre las propuestas legislativas europeas.

La Junta de Andalucía intervendrá también en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los términos establecidos por la legislación del Estado. Aunque en estos momentos el derecho comunitario no lo contempla, el nuevo Estatuto refleja que la Junta de Andalucía tendrá acceso, en su caso, al Tribunal de Justicia si así lo establece la legislación comunitaria. Por el momento, en el marco de la legislación vigente en la materia, la Junta de Andalucía podrá instar al Estado y a las instituciones legitimadas el inicio de acciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en defensa de los intereses de la Comunidad Autónoma.

3. Otras reformas estatutarias

Como se ha expresado anteriormente, la necesidad de adaptar las normas estatutarias a la nueva situación del Estado español dentro del panorama europeo no es una

cuestión que afecte únicamente a la Comunidad Autónoma andaluza. De hecho, el resto de reformas de los Estatutos de Autonomía que las diferentes Comunidades Autónomas han impulsado y están impulsando durante la actual legislatura también recogen, de un modo u otro, las relaciones institucionales con los distintos órganos de la UE.

En este sentido, es interesante destacar tanto las reformas aprobadas de los Estatutos de Autonomía de Cataluña y de la Comunidad Valenciana, así como el balear, el aragonés y el castellano-leonés.

El que más profusamente se refiere a las relaciones autonómicas con la Unión Europea es el Estatuto catalán, que recoge de una forma similar al andaluz cuestiones como el marco de relación autonomía-UE y la participación en la voluntad del Estado, así como la existencia de una delegación de la Generalitat ante la Unión Europea, las acciones ante el Tribunal de Justicia, el desarrollo y la aplicación del Derecho comunitario o la participación en el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

En cuanto a la participación en las instituciones y organismos europeos, la mayor novedad aportada por la reforma del texto catalán es que se establece que la Generalitat, de acuerdo con el Estado, participa en la designación de representantes en el marco de la representación permanente del mismo ante la Unión Europea (artículo 187.3.). Es digno de reseñar el hecho de que un artículo similar fue suprimido del texto de reforma andaluz durante la tramitación del mismo en el Congreso de los Diputados.

También establece el nuevo texto estatutario catalán que la Generalitat debe ser informada por el Gobierno del Estado de las iniciativas de revisión de los tratados de la Unión Europea y de los procesos de suscripción y ratificación subsiguientes, que el Gobierno de la Generalitat y el Parlamento deben dirigir al Gobierno del Estado y a las Cortes Generales las observaciones que estimen pertinentes a tal efecto, así como que el Gobierno del Estado puede incorporar representantes de la Generalitat en las delegaciones españolas que participen en los procesos de revisión y negociación de los tratados originarios y en los de adopción de nuevos tratados, en las materias que afecten a las competencias exclusivas de la Generalitat (art. 185). El texto andaluz no cuenta con un artículo similar, aunque en el Capítulo III del Título IX, dedicado a la Acción Exterior, sí se establece de forma general que la Junta de Andalucía será previamente informada por el Estado de los actos de celebración de aquellos tratados y convenios internacionales que afecten directa y singularmente a materias de su competencia (art. 240).

En cuanto al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, éste incluye un Título VI dedicado a las Relaciones con la Unión Europea, que se compone de un solo artículo, el 61, el cual regula aspectos básicos como la existencia de una Delegación del gobierno autonómico en Bruselas y de una red de oficinas de promoción de negocios, la participación en el control de la subsidiariedad, la aplicación de la legislación comunitaria, etc. Como novedad, se prevé la creación de un Comité Valenciano para los Asuntos Europeos, órgano de carácter consultivo, encargado de asesorar y realizar estudios y propuestas para mejorar la participación en las cuestiones europeas y plantear acciones estratégicas de la Comunitat Valenciana.

Los nuevos Estatutos de las Islas Baleares, Aragón y Castilla-León también incluyen numerosas referencias a las relaciones con la UE. En términos generales, estas tres propuestas se ajustan básicamente, en lo referido al ámbito de la Unión Europea, a las reformas realizadas por los estatutos catalán, andaluz y valenciano.

ca que posibilita, como jamás ninguna otra lo ha conseguido en la Historia, la existencia de una sociedad en la que las mujeres y hombres disfrutan de las más altas cotas de libertad, igualdad y justicia.

4. Conclusión

En resumen, vivimos un momento histórico idóneo para que se alcance una mejor adecuación estructural de Andalucía, así como del resto de Comunidades Autónomas, en el ámbito de la Unión Europea. Institución que, a través de sus políticas de cohesión, ha propiciado el espectacular aumento de la riqueza de las regiones españolas. Hospitales, carreteras, universidades y muchas otras infraestructuras y equipamientos se han construido gracias a los fondos europeos que han hecho visible en las Comunidades Autónomas el principio de la solidaridad interterritorial que inspira a la Unión Europea.

En este sentido, es básica la presencia de la voluntad de las Comunidades para reafirmar las políticas europeas de carácter horizontal, de cohesión económica, social y territorial y la disposición a emprender acciones encaminadas a reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones con la finalidad de eliminar el retraso de algunas de ellas.

Con ello, Andalucía, así como el resto de Comunidades Autónomas, podrán seguir avanzando social, económica y culturalmente, integradas en la organización políti-

VI.

LA PARA-DIPLOMACIA Y LA ACTIVACIÓN REGIONAL RESPECTO A LA UE



17. Regions and subsidiarity within the model of multilevel governance

Michael Scheneider

Europe as a political Union lives from the involvement of its citizens in consensus-building processes at European level. This participation takes place through the election of Members of the European Parliament. Of course, the citizens of the EU also help to determine its policies through national elections, as the EU is still fundamentally based on its peoples, who live in the Member States—a principle that was confirmed by the German Constitutional Court in its ruling on 30 June 2009.

If one takes a superficial look based on the methods used in political science in the 20th century, this means that democratic participation is secured. However, with the increasing integration of the European Union on the one hand, and the rise of globalisation on the other, policy areas are becoming increasingly difficult to separate from one another as they become more and more interdependent; international, national and regional spaces are harder than ever to see in isolation. The influence of non-state organisations and actors is also increasing significantly in the international arena. As a result of these processes, old-style political science faced a dilemma: the EU and its policymaking methods could be accurately identified and described neither with the conventional instruments for analysing domestic policy, nor with the schemes for explaining international policy.

From this dilemma, the new concept of multilevel governance arose, which covers the multilevel interdependency of political structures through supranational, but also intergovernmental, levels of decision-making involving a large number of national and subnational actors. With the multilevel governance model, it was possible to portray clearly the complexity of how multiple levels of decision-making are related and intertwined, both within the Member States and at EU level.

The European public faces the same dilemma as academia. The necessarily complex system of European decision-making processes has made it increasingly difficult for people to understand exactly at which level decisions are taken, how and by whom these are prepared and discussed and why it is necessary to reach compromises. A particularly grave consequence of this development is that the complicated decision-making mechanisms at European Union level are no longer understood by the public, which rapidly leads to the feeling of being ruled by an overbearing bureaucracy. “Europe” is often perceived more than anything as a distant centre that issues numerous regulations that have nothing to do with people’s lives and concrete issues on the ground. The most visible evidence for the public’s difficulties with the European Union and its institutions is the shrinking turnout at elec-

tions to the European Parliament, and indeed the fact that a key issue in European integration, the ratification of the Lisbon treaty, passed most Europeans by.

The political science model of multilevel governance, which, initially through a largely functional differentiation between the various levels (municipality, region, country, EU), analyses the interdependency and mutual influence of these levels, then takes a wider view and offers approaches for overcoming the dilemma described above, which is perceived by the public as a lack of legitimacy. What is also becoming clear is that European policy is not just made from the Member State level upwards. Since the Committee of the Regions was set up in 1994—or possibly even before this—decisions in Brussels have not been taken without regard for local and regional interests. However, regional players are increasingly making themselves heard and pushing for their interests to be taken into account through a wide range of direct contacts with the European institutions. The large number of regional representations in Brussels bears witness to this, as do the numerous European regional and local associations and networks.

Thus, the term multilevel governance is now also used for a model of government that reflects these different voices and focuses heavily on the need for European policy to be rooted locally in the regions and with the public. Whilst the European Union's global action has a high degree of public acceptance, many studies and surveys tell us that the local and regional level is the one that people most identify with, especially when it comes to day-to-day politics. People have a direct awareness of the effects of policies in their immediate surroundings, and this shapes their preferences and fundamental beliefs.

Therefore, if Europe is truly to engage with the public, cities and regions need the representation of their interests at European level to be strengthened, and to be more involved in shaping and communicating the EU's policies. Alongside the institutional changes, which strengthen the EU's external actions, the Lisbon Treaty has also, more particularly, managed to respond more effectively to people's roots in the local and regional realities of their lives. The Treaty guarantees the principle of subsidiarity in EU legislation: decisions should be taken at the closest possible level to the citizens. In future, actions at Community level will constantly be evaluated with regard to the opportunities at national, regional and local level, thus ensuring more effective bottom-up governance within the EU. "Territorial cohesion" is laid down as a fundamental objective in the European Union's Lisbon Treaty, and the Treaty also acknowledges local and regional autonomy and provides for stricter monitoring of the subsidiarity of national and regional parliaments with legislative powers.

In future, the EU will also have an element of direct democracy: the European Citizens' Initiative gives EU citizens the opportunity to propose new legislation directly to the Commission. Time will tell whether, and to what extent, the EU as rejuvenated by the Lisbon Treaty will be able to break down public reservations and prejudices.

I am, however, quite sure that the EU will win over the sceptics in the long term: not only because the European Parliament reinforces representative democracy, or because new forms of dialogue between institutions and the public are helping to develop participatory democracy, but also because, unlike other confederations of states, the EU is not just a community of shared interests, but also a

community of shared values. Over the course of history, from antiquity and the birth of Christianity, through the Renaissance, the Enlightenment and the early stages of the parliamentary system, these values have developed in the democracy, rule of law and civil society that we now know and experience on a daily basis.

These values are expressed in the European Convention on Human Rights and the Charter of Fundamental Rights, and also in the EU treaties and the actions taken by the Member States on the basis of the treaties. The Member States of the European Union are founded on these values, and the Union as a whole is built on this foundation. The values shared by the EU Member States, such as democracy, freedom, tolerance and respect for human rights, form not only the basis for the European Union, but also the origin of the success story of its integration. This firm shared foundation has allowed the 27 states to align their political actions ever more closely.

One of the pillars on which the EU is based is Community solidarity. This is what makes it different from all the other confederations of states that have existed in history. The main way in which this solidarity is expressed is through European cohesion policy. European regional funding is also the best example of how the added value of the European Union can be seen at local level. Through regional funding, EU citizens experience the advantages of European solidarity in their immediate surroundings. The creation of jobs, the renovation of schools and the construction of new ones, the establishment of research institutes, the development and marketing of innovative products or technologies, the improvement of roads and environmental projects all improve life on the ground. The concept of solidarity becomes tangible at local level.

I would like, at this point, to take the opportunity to mention the current discussion on the future of cohesion policy. The Committee of the Regions has recently issued a comprehensive opinion on the future of cohesion policy, making it the first European institution to put forward a comprehensive concept for the future structure of this policy.

The most important message is that cohesion policy is just as important as the internal market or economic and monetary union. We therefore all strongly support the pursuit of a robust, sustainable European cohesion policy post-2013, with opportunities for all local and regional authorities. Cohesion policy ensures that the weaker parts of the Union are actually able to benefit from the advantages of the integration process, and, through its decentralised approach, it supports European regions and municipalities in participating in European competition, as well as in pan-European networking, interregional cooperation and the exchange of experience. This European added value for cohesion policy cannot be over-estimated. The Committee of the Regions therefore calls for European cohesion policy to be further developed sensibly and realistically beyond 2013.

The objectives now being pursued, the selection criteria and the substance of the funding should broadly be retained. The support provided to the least-developed regions, particularly in the new Member States, is especially important —promoting regional competitiveness and employment, not only in regions whose development is lagging behind, and promoting cross-border, transnational and interregional cooperation.

Some regions will cease to be eligible for convergence funding after 2013. The Committee of the Regions calls for reasonable transitional regulations to be put in place to consoli-

date the successes achieved in these regions. We welcome the fact that the Commission and the European Parliament have also acknowledged this issue. As the debate continues, it will be important to look for reasonable solutions regarding the substance of these transitional regulations.

There is also an important link between future cohesion policy and the new Europe 2020 strategy, and our opinion therefore highlights the significant contribution that European cohesion policy can make to the implementation of the Europe 2020 strategy and thus to smart, sustainable and inclusive growth. To this end, however, steps must be taken to ensure that cohesion policy is not fragmented by the proposed flagship initiatives and that the opportunities for regions are not reduced.

However, this added value provided by European regional funding only has its full impact if citizens are able to decide autonomously in their local area —town, city, region— about how and when the relevant European instruments are used. Moreover, it is only then that one can do justice to the nature of these instruments, which are not alms that are given to the poor and needy, but are instead designed by the Community as a means of self-help whose ultimate aim is to make itself redundant. Thus, these funds only have their truly intended effect if the recipients of them are able to decide autonomously about how they are used.

This makes it clear why the principle of subsidiarity is key to public acceptance of the EU. Subsidiarity means that the European Union only legislates where it can act demonstrably better than countries, regions and municipalities. More importantly, however, subsidiarity means that, throughout the EU, decisions should be taken by the level that is most familiar with the issue at hand. Subsidiarity does not therefore mean a conflict of competences, but a sensible approach appropriate to each case.

The Committee of the Regions firmly believes that the local and regional level makes a key contribution to strengthening Europe's economy and its competitiveness and is of the utmost importance in shaping European identity. Since it was set up, it has worked for the interests of local and regional authorities to be consistently taken into account. Cities, towns and regions, as the level of government closest to the citizen, are the backbone of the EU and have the potential to make a major contribution to the success of EU integration. Potential, specific circumstances and priorities for economic development can be more effectively identified and defined by means of autonomous decisions taken at local level.

For this reason, Europe must allow more scope for freedom in the implementation of shared goals, especially in the regions and municipalities. The Committee of the Regions is therefore a vociferous advocate of the subsidiarity principle. The Lisbon Treaty provides that the Committee of the Regions has the right to refer matters of compliance with the subsidiarity principle to the European Court of Justice. This also represents a significant step on the road to a Europe of the regions.

European identity rests on the shared values of respect for people, their freedom, rights and dignity, on the principle of solidarity and responsibility, on equality before the law, cultural diversity, and local and regional self-government. These values are the basis for the pact of trust between the EU, its various levels of government and administration, and the European public. This identity can best be fostered when the actions that flow from the EU's solidarity are managed autonomously at the most appropriate level.

18. La activación europea de la CCAA de Andalucía

Jorge Tuñón

1. Introducción

Andalucía goza tanto de una importancia como de una singularidad notables a escala europea. Tiene unas dimensiones territoriales (87.000 kilómetros cuadrados) comparables a las de un estado medio de la Unión Europea (UE) y bastante similares a las de su vecino Portugal. Demográficamente también goza de un peso relativo importante, puesto que con más de ocho millones de habitantes tiene una población superior a la de más de una decena de los países que componen la actual UE. Sin embargo, su localización como puerta de Europa y puente respecto al continente africano, sitúa a la región en la periferia o como sostienen algunos en la “periferia de la periferia europea” (DE LOS SANTOS, 2004:13), lo que también aleja políticamente a Andalucía de los centros de decisión tanto españoles como europeos.

En la época actual en la que coinciden la reformulación del concepto de Estado-Nación, diferentes procesos de descentralización y la asunción por parte de la UE de nuevas competencias como consecuencia de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, Andalucía tiene, a pesar de sus limitaciones, la necesidad de explorar las vías que le permitan influir en el proceso de integración europea,

pero también en la construcción de un espacio mediterráneo de estabilidad, paz y progreso (TUÑÓN, 2010a).

Aún así, es cierto que existen unos condicionantes específicos y muchas veces no precisamente beneficiosos que limitan o modelan de partida la dimensión europea de Andalucía. De una parte, sus ya mencionadas características geoestratégicas. De otra, su todavía insuficiente desarrollo en términos socioeconómicos, comparado no sólo en el marco europeo sino también en el español. Por último, su carácter periférico entendido desde una perspectiva política (Junta de Andalucía, 1999: 70-73).

Resulta particularmente gravoso para Andalucía su menor nivel de desarrollo relativo y la particular estructura económica que posee, que le han impedido tradicionalmente converger con los índices socioeconómicos medios tanto de España como de la UE, hecho que condiciona muy seriamente a la región en el marco de la *gobernanza* económica europea. Si bien resulta innegable la mejora de los resultados experimentada por la economía andaluza durante el último cuarto de siglo, como consecuencia directa de la adhesión de España a la UE y de la consiguiente participación andaluza como receptor preferente de fondos de los programas derivados de la política regional de la UE; la crisis económica

internacional ha golpeado fuertemente los cimientos de la economía andaluza, sobre todo en lo que respecta a su mayor debilidad estructural, su elevada tasa de paro. En ese sentido, junto a una futura recuperación económica general, la disciplina presupuestaria, la política comercial común, la atención al desfase formativo en investigación y desarrollo, la contención del desempleo o las relaciones euro mediterráneas son vitales para Andalucía y deben ser incorporadas al discurso europeo regional de la misma manera que se ha hecho tradicionalmente con otras políticas como la agricultura, la pesca o la cohesión (Junta de Andalucía, 2003: 18)

Resulta innegable que cualquier análisis debe ser muy positivo en relación a la pertenencia de Andalucía a la UE, puesto que a pesar de las limitaciones expuestas, tanto la identificación como la gratitud de Andalucía con el proyecto europeo desde los diferentes planos político, social, cultural o económico, son notables. La pertenencia a la UE ha posibilitado la integración andaluza en un entramado de gobierno a varios niveles que si bien condiciona su actuación política, también promueve la sujeción de los poderes públicos a los criterios de participación ciudadana, transparencia, eficacia, eficiencia o evaluación de las políticas públicas. No en vano, Andalucía viene gozando desde hace más de dos décadas de los beneficios que se derivan de participar en el marco de la integración europea, desde el prisma de una región con capacidades legislativas, que posee una ley marco regional, su Estatuto de Autonomía (desde 1981), así como una administración, un parlamento y un gobierno propios a escala subestatal.

Como dentro de la UE nada se consigue por casualidad, debemos ubicar dichos logros regionales en un contexto muy particular. Durante la etapa preconstitu-

cional España fue uno de los estados más centralizados de Europa. Sin embargo, en menos de una década se desarrolló un tan inesperado como exitoso proceso de descentralización. Concretamente la muerte del dictador Franco en 1975, la tan transición política, con hitos tan importantes como los Pactos de la Moncloa de 1977, la promulgación de la vigente Constitución Española en 1978, y la de los respectivos Estatutos de Autonomía (entre ellos el de Andalucía promulgado en 1981 y recientemente actualizado en 2007) para cada una de las 17 Comunidades Autónomas (CCAA) en las que se dividió el país; han convertido a España en uno de los estados europeos que mayor número de competencias confiere a sus entidades subestatales, alcanzando niveles muy próximos a los de países federales como Alemania, Austria o Bélgica (TUÑÓN, 2010a).

Dentro de este modelo, el Estado de las Autonomías ha permitido, tal y como ha venido pregonando la estrategia del *Tercer Nivel*¹ y desarrollaremos en la siguiente sección, una limitada participación de las entidades subestatales españolas en ciertos ámbitos del Derecho Internacional (en los supuestos en los que no comprometan internacionalmente al Estado español), y del proceso de toma de decisiones de la UE. La posibilidad de una acción exterior para las CCAA tiene la lícita finalidad de mejorar el ejercicio de sus competencias, con lo que

1 Según la teoría del *Tercer Nivel*, las autoridades subestatales gozan de una creciente importancia en el sistema europeo, pues tienen la posibilidad de desarrollar toda una serie de capacidades y disfrutan de un *status* reconocido dentro de la arquitectura institucional comunitaria. Concretamente, la expresión *Tercer Nivel* hace referencia a la acción y a la involucración de las unidades subestatales dentro del marco de la UE, junto a las instituciones comunitarias (Primer Nivel) de una parte, y a las de los estados-nacionales (Segundo Nivel) (BOLGHERINI, 2003: 14).

su enfoque más adecuado, más allá de los casos puntuales en los que no pueda negarse la posibilidad de supuestos conflictivos, es el de su utilidad instrumental (TUÑÓN, 2009a: 19-22).

En el caso andaluz como en el de las demás CCAA que han visto también aprobados sus estatutos de “nueva generación”, tanto el marco constitucional como el estatutario ofrecen diversas vías alternativas para una actuación exterior plenamente legítima, tanto en la vertiente de la acción indirecta o de participación en el ejercicio de la política exterior del Estado, como en la directa, esto es, la protagonizada por los agentes que integran el sistema institucional autonómico. En este sentido y por lo que respecta al poder ejecutivo, se ha constatado la consolidación de distintas prácticas de acción exterior a escala regional andaluza. Desde los viajes oficiales, la cooperación al desarrollo o la firma de acuerdos y “partenariados” con otras regiones o países europeos o de fuera del continente, hasta la participación en distintos foros de asociacionismo y cooperación interregional, o la creciente interacción directa e indirecta de la región con instituciones europeas como el Consejo de Ministros o la Comisión Europea, u órganos de la UE como el Comité de las Regiones. En este último sentido, Andalucía no sólo participa como receptor, escenario o “arena” de las políticas comunitarias en la fase descendente del proceso decisonal comunitario, sino que también lo hace, como actor, en la fase ascendente del mismo.

Andalucía viene siendo un actor tradicional del proceso de integración europea. Su movilización subestatal directa hacia Bruselas, así como sus iniciativas para crear contactos con las instituciones comunitarias y con las autoridades subestatales de otros países, son extensas

y destacadas, tal y como analizaremos más tarde². De esta manera, intentaremos explicar y analizar el porqué y el cómo esta región con capacidades legislativas viene intentando influir en el proceso de europeización, así como los factores que motivan sus diferentes estrategias de activación respecto a Bruselas. Por ello, analizaremos los canales de acceso utilizados por Andalucía para hacer llegar sus posturas y sus reivindicaciones a Bruselas, configurando su particular estrategia institucional.

Para ello, contextualizaremos nuestro estudio repasando los ámbitos de las teorías del *Tercer Nivel* y de la gobernanza europea a múltiples niveles como cuadro en el que se inserta la activación regional con respecto a las instituciones europeas. Después continuaremos analizando específicamente la realidad andaluza en cuanto a región periférica europea, más allá de su condición de escenario o receptor privilegiado de las políticas europeas, como posible actor relevante del proceso de europeización. Posteriormente, en lo que constituirá la parte central de la presente investigación, el trabajo será desarrollado a partir de las evidencias contrastadas en torno a los mecanismos regionales diseñados para interaccionar con las instituciones europeas: la participación en el Consejo de Ministros, el Comité de las Regiones, la interacción formal o informal con la Comisión Europea, el establecimiento de una oficina de representación regional en Bruselas, o la participación en el seno de diferentes asociaciones interregionales;

2 Se realizará una breve incursión en las mismas debido al formato limitado del presente trabajo. En cualquier caso, para profundizar en las mismas puede consultarse siempre TUÑÓN, 2010a, donde la presente investigación encuentra su principal fuente de inspiración.

en incluso, como mecanismo indirecto nos referiremos a la participación andaluza en la conformación de la posición española que se defiende en el seno de las instituciones europeas. Finalizaremos asimismo aportando una serie de conclusiones valorativas en la última de las secciones de la presente investigación.

2. Las regiones en el marco del tercer nivel y de la gobernanza a múltiples niveles

La idea de una Europa de las regiones no es nueva sino que surgió hace ya algunas décadas, incluso antes del nacimiento de la UE, con una fuerte carga ideológica en sus orígenes, como alternativa a la política exclusivamente fundada en el estado-nación como estructura política, territorial, ideológica e identitaria del continente europeo. Sin embargo, el sorprendentemente rápido proceso de regionalización de la política europea de final de los ochenta y la creciente participación regional tanto en los programas europeos como en las reformas del marco constitucional comunitario, han vuelto a despertar los anhelos de las entidades subestatales europeas por asumir un papel protagonista (TUÑÓN, 2009a: 19).

Como consecuencia, durante los últimos años se ha comenzado a hablar de una Europa con las regiones³, es decir de una Europa cada vez más integrada que

aunque no base en ellas su estructura político administrativa, tampoco puede dejar de contar con ellas. Y es que a la mayor iniciativa regional se han unido otros factores que han apoyado sus objetivos. El gran número y la profundidad de las reformas regionales y federales acaecidas en media Europa de una parte, las iniciativas comunitarias de alcanzar mayores dosis de democracia y pluralismo de otra, o la idea de la progresiva pérdida de eficacia del modelo del Estado-nación; han provocado la atmósfera idónea para el florecimiento de las denominadas políticas del *Tercer Nivel*, defendidas preferentemente por académicos, políticos e instituciones, sobre todo de origen alemán (CACIAGLI, 2006: 120-121).

Como coinciden JEFFERY (2000) Y CACIAGLI (2006), quienes han realizado mayores esfuerzos y han obtenido asimismo los más notables éxitos durante los últimos tres lustros para asegurarse el acceso al área institucional europea han sido los *länder* alemanes. De hecho, han sido los más poderosos de ellos, como Baviera, Baden-Wutemberg o Renania del Norte-Westfalia (junto a regiones europeas como Lombardía, Cataluña, Escocia o Flandes, entre otras), quienes han liderado las reivindicaciones regionales para participar directamente en el proceso decisonal europeo y tener una representación propia en el Consejo de Ministros. Sin embargo, se han quedado a medio camino con el Comité de las Regiones, cuyas funciones, composición e institucionalización distan mucho de los primitivos intereses regionales. Esta limitada cristalización en el marco de la arquitectura institucional comunitaria de las ambiciones regionales europeas lideradas por los *länder* alemanes, ha provocado que la cuestión del *Tercer Nivel* haya quedado en un segundo plano dentro del actual discurso político comunitario (TUÑÓN, 2009c: 16).

3 Véase en este sentido: HOOGHE Y MARKS, 1996; MARKS, SCHARPF, SCHMITTER Y STREECK, 1996; LE GALÉS Y LEQUESNE, 1997; Y KOHLER KOCH, 1998.

A pesar de ello, son innegables tanto la existencia como la importancia a escala europea de ese denominado *Tercer Nivel* de gobierno por debajo de la UE y de los estados-nacionales. El nivel regional está más cerca de la ciudadanía y en muchas ocasiones es más útil y eficaz para el desarrollo de las políticas comunitarias. Es por ello que la interacción entre el *Tercer Nivel* y la denominada *gobernanza* a múltiples niveles “*Multi-level Governance*” (MLG), resulta evidente.

El concepto de *gobernanza* aplicada a la UE resulta útil para explicar la complejidad del sistema político comunitario, fundamentado en un derecho específico, en el equilibrio entre las instituciones, así como la cooperación, la interdependencia e interacción entre los diferentes poderes y los distintos niveles. En definitiva, la *gobernanza* europea permite sustituir un modelo lineal, jerárquico y vertical, por otro circular, basado en una participación plural y multinivel y en la negociación e interacción entre los actores y las redes comprometidos (ROJO SALGADO, 2006: 125).

El debate acerca de la *gobernanza* europea no ha quedado fuera de la agenda comunitaria, sino que fue objeto de reflexión en la Declaración sobre el futuro de la UE, aprobada tras el Consejo Europeo de Niza de 2000, en la famosa Declaración de Laeken del 5 de diciembre de 2001. Pero sin duda, la contribución comunitaria más importante ha sido el *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea* de la Comisión Europea (Unión Europea, 2001). Para la institución europea, la UE debe reorganizar su funcionamiento prestando una mayor atención a los principios de proporcionalidad y subsidiariedad, a la luz de los criterios de apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. En este contexto, las regiones y los entes locales deben tener la posibilidad

de acceder sistemáticamente a los estadios iniciales de la discusión de la elaboración de las políticas comunitarias (DOMINICHELLI, 2003: 256-257).

Como consecuencia del proceso de integración europea, la UE aparece como una nueva dimensión política caracterizada por la dispersión de la autoridad, el reparto de capacidades entre los distintos niveles de gobierno y actores implicados, de una forma desigual y asimétrica en función de los ámbitos de intervención (ROSAMOND, 2001). Aún así, corresponde todavía a los Estados el papel predominante en el proceso europeo, que están lejos de verse diluidos en el gigantesco magma de redes, actores de la UE, si bien es cierto que progresivamente se ven obligados a interactuar con otras realidades que limitan y moderan su acción (ROJO SALGADO, 2006: 125).

La MLG aparece en el debate europeo como un intento de sustituir al modelo intergubernativo, “formulando una nueva base teórica para el proceso de integración europea a través de la introducción de la división de las competencias entre el nivel europeo, nacional y subestatal en el proceso de *policy making* comunitario” (BOLGHERINI, 2003: 17). Mientras en el sistema intergubernativo los únicos autores que contarían a escala europea serían los estados nacionales, la MLG supone en cambio una transferencia de competencias hacia arriba a la UE, y hacia abajo a las entidades subestatales, con lo que los estados centrales siguen tomando las decisiones esenciales, pero comparten competencias con los otros dos niveles, motivo por el que a las regiones se les atribuye un amplio reconocimiento (CACIAGLI, 2006: 123).

Este modelo permite diseñar una UE como un sistema político completo y articulado y no sólo como el territo-

rio en el que se desenvuelven unos pocos actores. Si bien es cierto como señala MORATA (2000: 58-59), que “la política regional comunitaria se ha convertido en el ejemplo predilecto de la prospectiva de análisis que privilegia la gestión gubernativa a múltiples niveles o policéntrica”; la de la MLG es la aproximación interpretativa que mejor describe el actual proceso de transformación y la dirección hacia la que se mueve el modelo europeo (BOLGHERINI, 2003: 18).

Si existe un elemento novedoso dentro del modelo de la MLG, ese es el del nivel de gobierno regional. Que no sólo se ha revelado como el aliado estratégico de instancias como la Comisión Europea, sino que cada vez se presenta como el nivel más adecuado para la introducción de nuevos conceptos de *policy* y nuevos modos de implementación (ROJO SALGADO, 2006: 131-132). Además, la regionalización permite tanto acercar la toma de decisiones europea a los ciudadanos como expresar más auténticamente la pluralidad de identidades que conviven en la UE. Y es que la regionalización de la UE, lejos de obstaculizar, constituye un elemento de equilibrio en el proceso de integración supranacional o continentalización. Un elemento que dentro del sistema de la MLG interacciona pero que está supeditado todavía a los estados nacionales, porque actualmente sigue vigente lo que PETSCHEN (1992: 262) ya advertía hace tres lustros: “aún pensando en abstracto, resulta necesaria (...) la presencia de un nivel intermedio. Nivel que, dado el flujo de la historia, no parece que a la corta o a la media, pueda ser más que el Estado”.

Aún así, el fenómeno regional ha sido debatido prácticamente desde inicios del siglo pasado, en la década de los setenta cristalizaron las primeras asociaciones interregionales que agruparon a regiones europeas de

diferentes países, y en la de los ochenta se asistió a la eclosión regional a escala europea. La toma de conciencia de las propias regiones y la configuración de poderosas y numerosas asociaciones interregionales como la Asamblea de las Regiones de Europa (1984), pusieron a mitad de la década de los ochenta el tema regional en el escaparate comunitario. La Unión Europea (UE) no pasó por alto esta realidad a inicios de los noventa, con la firma del Tratado de Maastricht (1992). Entre otros avances, el más visible fue la creación del Comité de las Regiones, controvertido foro de expresión en el que conviven regiones y autoridades locales europeas. Sin embargo, apenas unos años más tarde, a finales de los noventa surgió un evidente desencanto regional, que perdura en la actualidad. Ya entonces era evidente que el nivel regional o subestatal de gobierno no estaba en condiciones de sustituir al nacional. Pronto se tomó conciencia de la necesidad de reformular el modelo de participación de las regiones en la UE del siglo XXI. Sin embargo, y pese al interés demostrado por algunas de las regiones más extensas, pobladas poderosas de Europa, el Tratado de Lisboa de 2007, recientemente entrado en vigor, sólo ha dispuesto limitados avances en respecto al papel de las regiones en la UE.

Detrás de esta realidad existen diferentes motivos. De una parte, la UE es todavía más una unión económica que política. De otra, se trata de una organización supranacional constituida originaria y tradicionalmente por Estados y no por regiones, no estando dispuestos los países miembros a ceder a las regiones competencias de manera gratuita. El paso de los años ha quitado la razón a quienes a finales de los ochenta hablaban de una *Europa de las Regiones*. En cambio, ese idealismo inicial parece haberse rebajado actualmente a una *Europa con las Regiones*, siendo éstas un nivel de gobierno que

coopera, pero que de ninguna manera sustituye al de los estados miembros (TUNÓN y DANDOY, 2009: 5).

Aunque los avances del fenómeno regional hayan sido limitados desde mitad de los noventa, hoy en día el papel de las regiones en la UE tiene una importancia, que además va a crecer en los próximos años. Y no lo va a hacer como consecuencia de la sustitución de los estados por regiones, sino por la cristalización de las posibilidades abiertas por el principio de subsidiariedad. Concretamente, por la puesta en funcionamiento del innovador *Mecanismo de Alerta Temprana*, que permite a los parlamentos regionales una participación en el proceso de toma de decisiones europeas, de la que nunca habían gozado las regiones hasta la fecha.

Dentro del marco del principio de subsidiariedad que tiene la finalidad de garantizar que la adopción de decisiones se efectúe lo más cerca posible de los ciudadanos, contribuyendo a reforzar la legitimidad democrática de la UE, la innovación del *Mecanismo de Alerta Temprana*, que posibilita que los parlamentos nacionales, pero también los parlamentos regionales que posean competencias legislativas en estados de estructura territorial descentralizada, realicen un control político previo acerca del respeto del principio de subsidiariedad de las iniciativas legislativas de la Unión. Ni que decir tiene en términos de influencia política, lo que se juega cada una de las regiones europeas, implementado y haciendo uso del nuevo modelo, antes y de una manera más eficaz que las demás. He aquí el desafío, entre otras, para Andalucía.

3. Andalucía: Región periférica europea

Tanto geográfica como política y económicamente Andalucía se encuentra en la periferia de la UE. Una periferia geográfica que en muchas ocasiones ha condenado a la región a ubicarse también en la periferia de las decisiones europeas⁴. A pesar de ello, Andalucía no es ni mucho menos una región irrelevante dentro del concierto europeo, sino que Andalucía se mueve en la dicotomía representada por una doble realidad: es un actor periférico de la UE y del gobierno de Europa, pero también un escenario privilegiado de la política europea.

Recién terminada la Presidencia Española de la UE de 2010 y a punto de celebrar un cuarto de siglo de la entrada de España en la organización supranacional, para la Comunidad Autónoma de Andalucía, al igual que para el resto del país, la integración española en la UE “ha supuesto importantes transformaciones y retos” (FERNÁNDEZ Y MOTA, 2009: 14). No cabe duda de que las consecuencias de la integración europea han sido muchas para la sociedad española, pero aún más para la andaluza (SZMOLKA, 2006: 5). En ese sentido,

4 El concepto de periferia en el marco de la UE se relaciona con una lejanía física pero también relativa y psicológica tanto de los principales mercados económicos y tecnológicos como de los centros políticos de decisión que les afectan. Este tipo de territorios tienen ciertas limitaciones en cuanto a las expectativas de desarrollo, y cuentan en muchas ocasiones con indicadores socio-económicos por debajo de la media comunitaria. A pesar de ello, no han merecido hasta la fecha un *status* especial por parte de la Unión Europea, tal y como sucede por el contrario con las regiones ultraperiféricas, cuya situación especial viene siendo reconocida por la legislación primaria europea desde su inclusión en el Tratado de Ámsterdam.

el impacto de la integración europea andaluza no se ha limitado a “la entrada de flujos de capital para el desarrollo de determinadas áreas y sectores, sino que la pertenencia a la UE también ha afectado al diseño de las administraciones autonómicas, a la manera de elaborar e implementar las políticas públicas, a las modalidades e intensidad de la participación de diversos actores en el proceso político; en definitiva, a la manera de gobernar que se ha ido adoptando de acuerdo con el modelo de *gobernanza* europea” (FERNÁNDEZ Y MOTA, 2009: 14), participando por ello y de alguna manera en el gobierno de Europa.

De una parte, el ingreso español en la UE ha supuesto un verdadero salvavidas y tabla de apoyo para la economía andaluza derivada de la recepción de fondos europeos y de cohesión, pero también de los derivados de la trascendente Política Agraria Común (PAC), que ha convertido a Andalucía en la región europea que más fondos ha recibido en términos absolutos de la UE, para su desarrollo regional. De otra parte, la recepción de los citados fondos ha provocado las pertinentes remodelaciones y adaptaciones de muchas de las estructuras autonómicas con objeto de responder y adecuarse al nuevo marco político europeo. En ese sentido, la dimensión europea de Andalucía ha sido recogida recientemente en el nuevo Estatuto de Autonomía de 2007, en el que se distinguen claramente las dos fases de la participación andaluza en el proceso europeo, una ascendente que subraya la participación tanto en la conformación de la voluntad estatal como en la representación estatal en foros europeos, así como otra descendente, por la que la Comunidad asume competencias de aplicación del derecho comunitario, y para la implementación de las políticas europeas (TUÑÓN, 2010a).

En ese marco, Andalucía como el resto de las CCAA españolas participa de la formación de la voluntad estatal a través de la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE), así como en otras conferencias sectoriales que derivan de la misma, a la vez que defiende de forma directa sus intereses en el proceso político europeo, estableciendo una delegación en Bruselas, participando en el Comité de las Regiones, formando parte de diferentes asociaciones interregionales, participando en el proceso de *comitología* y haciendo *lobbying* a la propia Comisión Europea, o incluso participando directamente, aunque en representación del conjunto del Estado español, en algunos Consejos de Ministros.

Más allá de la situación actual, Andalucía ha impulsado durante al menos las últimas dos décadas una acción exterior en el marco de la UE, en algunos casos comparable a la de otras significativas CCAA con conciencia de nación como el País Vasco o Cataluña, sin que la misma haya gozado para Andalucía del simbolismo, que representa para aquellas. En ese sentido, el impulso europeo andaluz, como en el caso de otras muchas CCAA se ha fundamentado en una confluencia de factores derivados de la participación de España en el proceso de integración europea, un contexto político internacional propenso a la participación de las entidades subestatales en asuntos de relieve internacional, a la apertura progresiva de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, así como a la caracterización de la acción exterior andaluza, muy similar a la de otras regiones europeas (MARRERO, 2009: 68).

La progresiva apertura de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en relación tanto al reconocimiento como al fomento de la actividad internacional de las CCAA ha

posibilitado que las mismas puedan tener base legal para desarrollar ciertas actividades internacionales en el marco de la defensa y promoción de sus intereses, mediante una interpretación del artículo 149.1.3 de la Constitución Española que distingue entre el núcleo duro y el núcleo blando de las relaciones internacionales. En ese sentido fue tan famosa como paradigmática la denominada sentencia del País Vasco de 26 de mayo de 1994, por la que se legalizaba *de facto* la práctica de establecer delegaciones regionales en Bruselas.

En cualquier caso, las sucesivas conquistas de la acción exterior andaluza han sido una consecuencia de la necesidad de expresarse en el ámbito internacional para defender sus intereses propios y con motivo de sus propias circunstancias socio-económicas, pero no como un deseo de proyectar una identidad diferenciada a la del resto del Estado español. En ese sentido, Andalucía “es una región que constituye el 17% del territorio español y casi el 3% del de la UE, la cuarta región europea en superficie, la entidad más poblada de España y la tercera de la Unión Europea, con una de las estructuras demográficas más jóvenes, pero con una tasa de desempleo mayor la media española...” (MARRERO, 2009: 75). Aunque sea cierto que la acción exterior o internacional andaluza, en lo que al ámbito europeo se refiere, no ha tenido la carga simbólica que puede tener para otras CCAA españolas u otras regiones europeas, y que en su trayectoria no ha generado conflictos ni polémica sobre los ámbitos de las relaciones internacionales claramente reservados al Estado, la movilización internacional y europea ha tenido que ser forzosamente relevante en su condición de actor periférico pero, por muchos condicionantes, relevante del proceso de integración europea, así como por su condición de arena primordial de la implementación de las políticas europeas.

El nuevo Estatuto de Autonomía se ha adaptado a los nuevos tiempos y a las nuevas posibilidades ofertadas a las entidades subestatales, tanto a escala internacional como europea. En ese sentido, el Estatuto de 2007 “es profundamente europeísta” (BALAGUER CALLEJÓN, 2007: 163), ya que cuenta más de cinco decenas de referencias a Europa y a la UE. Particularmente, regula la participación de la Comunidad Autónoma en la fase ascendente del proceso europeo, tanto indirectamente en relación a la participación en la formación de la posición española ante la UE, como directamente en la participación en el seno de las delegaciones españolas ante las instituciones de la UE. Dicha participación pasa a ser regulada tanto en el plano multilateral como en el bilateral para los asuntos que afectan exclusivamente a Andalucía. El nuevo Estatuto también regula en el marco de la fase descendente, la ejecución del derecho europeo, por parte de la Junta de Andalucía, y para las materias de su competencia.

Aparte de la nueva regulación legal, parece lógico afirmar que en el marco de la construcción europea, tanto la mayor integración política como la entrada de nuevos países miembros, afectará sobremedida a regiones especialmente representativas como Andalucía, que desde la adhesión de España a la UE ha recibido el máximo subsidio posible de las instituciones comunitarias, pero que, por otra parte, ha demostrado una participación política más que relevante en el Gobierno regional de Europa. Es por ello, que Andalucía deberá continuar desarrollando una activa política europea, que enfocada a sus prioridades de actuación y en coordinación con el Estado español, le permita no alejarse, en la medida de lo posible del centro de gravedad de la UE, como consecuencia de las sucesivas ampliaciones hacia el Norte y hacia el Este (TUÑÓN, 2010a).

4. La movilización europea de Andalucía a través de sus mecanismos de activación

A pesar de su localización geográfica, Andalucía siempre ha pretendido exhibirse como una región marcadamente europea. Ese notable interés por proyectarse más allá de sus límites, le ha llevado a movilizarse tradicionalmente tanto respecto a Madrid como a Bruselas. En relación a la primera a escala estatal, y respecto a la segunda alentada tanto por las enormes capacidades del conjunto de las CCAA españolas, como por sus propias y específicas singularidades a nivel europeo. Si nos ceñimos a la dimensión europea, Andalucía ha venido desarrollando, en cuanto a su condición de entidad subestatal europea, todo un conjunto de actividades e iniciativas para crear contactos directos con las instituciones comunitarias y con las autoridades subestatales de otros países con el fin de promover los intereses propios e influir en las decisiones europeas que le afectan.

Por ello, Andalucía viene movilizándose respecto a las instituciones europeas: bien directamente y por sí misma, o bien indirectamente a través del propio Estado, en este caso el español. Dentro del primero de los supuestos, Andalucía tiene la posibilidad (en determinadas circunstancias y supuestos) de participar directamente en el Consejo de Ministros de la UE, en los comités de la Comisión Europea, a través del establecimiento de la delegación permanente de la Junta de Andalucía en Bruselas, en el Comité de las Regiones, o en diferentes asociaciones interregionales. Asimismo, Andalucía también tiene la posibilidad de participar de manera indirecta e intermediada a través de los resortes del Estado español. De manera resumida, algunos de los

rasgos fundamentales de cada uno de los mecanismos regionales andaluces de movilización respecto a las instituciones europeas son⁵:

4.1. Con respecto a la participación en el Consejo de Ministros de la UE

Andalucía, en cuanto a Comunidad Autónoma española, es una de las regiones europeas que tiene en la práctica, reconocido el derecho de participar directamente en el mismo, por medio de los Acuerdos de Representación y Participación regional en el Consejo y en sus grupos de trabajo, suscritos el 9 de diciembre de 2004 por la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE). Sin constituir una de las prioridades esenciales de la acción exterior regional tal y como puede suceder con otras regiones españolas como Cataluña y el País Vasco, u otras europeas, Andalucía viene gozando de la posibilidad de participar en el Consejo de Ministros de la UE desde 2005. Tal y como sucede con el resto de CCAA españolas, disfruta de la posibilidad de acudir a un número limitado de formaciones de las reuniones y de sus grupos de trabajo de manera rotatoria y en representación de la postura común de todas las CCAA. Teniendo en cuenta el reducido número de formaciones abiertas a esta posibilidad, así como, por el contrario, el elevado número de entidades subestatales que componen el Estado español, Andalucía acude una media de tres ocasiones anuales a las

5 En cualquier caso, se realizará aquí sólo un somero resumen de las vicisitudes de la utilización por parte de Andalucía de cada uno de los mecanismos. Para profundizar al respecto puede consultarse el extenso capítulo dedicado al respecto en: TUNÓN, 2010a.

formaciones del Consejo de Ministros, así como a los grupos de trabajo que preparan las mismas. En función del mencionado sistema rotatorio, algún año le ha tocado participar hasta en seis ocasiones, mientras que otros como el pasado 2009 (en principio debe pasar lo mismo durante 2010), no ha tenido oportunidad de participar. Sectorialmente, ha participado ya en todos los consejos abiertos tras los acuerdos de la CARCE, salvo en el de Salud.

4.2. En relación a la participación en los comités de la CE

Se trata de un mecanismo fuertemente caracterizado tanto para Andalucía como para el resto de España, por su elevado grado de institucionalización. Al igual que en el caso del Consejo, las CCAA acuden a una serie de comités ofertados por el Estado en representación de todas las demás CCAA con las que sostienen una obligación de información. Al contrario de lo que sucede en el Consejo de Ministros, existe una disparidad regional dentro de España en cuanto al número de comités a los que acude cada CCAA, en función de los propios intereses de cada una. En ese sentido, Andalucía, ha participado en el último periodo finalizado (2003-2006) en hasta trece comités diferentes, mientras que para el actual periodo ha solicitado participar en más de tres decenas de ellos, constituyendo éstos, unos números que la sitúan a la cabeza de las CCAA más interesadas por el fenómeno de la comitología junto a otras regiones tradicionalmente muy significadas en Bruselas como Cataluña, el País Vasco, Galicia o la Comunidad Valenciana. Además, Andalucía apuntala su interacción con el mecanismo a través de fórmulas enteramente informales: como el lobbying institucional sobre los fun-

cionarios de la Comisión Europea, al cual se dedican no sólo los funcionarios destacados en Bruselas, sino que también se realiza por teléfono o correo electrónico desde Sevilla por parte de los funcionarios de la Junta de Andalucía que trabajan cuestiones europeas desde la capital andaluza.

4.3. La Delegación de la Junta de Andalucía en Bruselas

Responde al tradicional modelo de representación regional de las CCAA en Bruselas. Lleva casi tres lustros funcionando como tal en Bruselas (desde 1995), si bien su antecedente antes de la famosa Sentencia del País Vasco que permitió a las CCAA establecer legalmente oficinas de representación en Bruselas, data de 1991. Constituida gracias al Decreto 164/1995 del 27 de junio de aquel año, desde 2007, su existencia ha quedado recogida en el artículo 236 del nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía. Su dimensión es notable dentro del marco de las oficinas españolas: con un director, designado con la confianza del gobierno regional, ocho funcionarios, varios administrativos y algunos becarios para conformar una plantilla que supera las quince personas en total, un número que si bien es respetable no se acerca al de otras oficinas españolas y europeas de similares dimensiones a la andaluza, e incluso es menor al de otras oficinas en Bruselas de regiones de una población inferior a la andaluza. En cuanto a la estructura y el perfil de la Delegación de la Junta de Andalucía en Bruselas hemos constatado que se trata de una delegación sectorializada, no sólo respecto a las áreas de intervención de cada uno de sus integrantes, como en relación a sus dependencias jerárquicas dentro de la Administración andaluza; y que desarrolla un trabajo emi-

nentemente técnico, congruente con su propio perfil, pero sin apenas capacidad de negociación política. Con carácter general, el tipo de actividades que desarrolla tienen que ver con la información, el seguimiento de expedientes y el *lobbying*. En ese sentido, capta información en las instituciones europeas respecto a las cuestiones de mayor interés para la administración regional, y la difunde en el seno de la misma. Asimismo sigue todos los expedientes específicos relativos a Andalucía y a la UE: dando preferencia, entre los mismos, a los referidos a asuntos relacionados con los fondos estructurales y de cohesión o los asuntos agrícolas y pesqueros. Además, la oficina no sólo desarrolla contactos y hace *lobbying* a escala administrativa con los funcionarios de las instituciones europeas, sino que también organiza los viajes y las reuniones de las autoridades políticas y los altos cargos que se desplazan desde Andalucía para entrevistarse al máximo nivel político con destacados miembros de las instituciones europeas.

4.4. Al igual que el resto de CCAA...

Andalucía goza de un miembro titular, desde la fundación del órgano, el presidente de la Junta de Andalucía, y otro suplente dentro del seno del CDR. La participación en el CDR es una de las fórmulas de participación regional más potenciada por Andalucía, hecho que ha quedado demostrado por la visibilidad obtenida con motivo de la participación en el foro del mencionado presidente de la Junta de Andalucía, quien se ha dejado ver por el foro con mayor asiduidad de lo que lo hacen la media de los presidentes del resto de CCAA. A pesar de contar con un miembro sustituto, el presidente de la Junta de Andalucía no ha tenido inconveniente en dejarse ver por el Comité de las Regiones, bastante más de

la media tanto del resto de CCAA españolas como de la de las regiones europeas, encabezando la representación andaluza en el CDR. Precisamente, al contrario de lo que ha venido sucediendo en los casos de otras CCAA, la más alta elite de la política regional, representada por el presidente de la Junta de Andalucía, ha demostrado estar lo suficientemente concernida e involucrada directa y personalmente en esta dinámica europea al considerar, que a pesar de todo, puede reportar una notoriedad, una visibilidad y una influencia, a las que Andalucía no puede renunciar, y que le ha llevado a participar en los plenos del CDR para la defensa de dictámenes de notoria importancia para Andalucía como el del “Efecto Palanca de los Fondos Estructurales”, o el de la “Participación en el Mediterráneo”, entre otros. En este sentido, la participación regional en este foro deriva de una estrategia administrativo-política bastante parecida a la que también desarrollan otras regiones europeas en este órgano, por la cual la región considera necesaria obtener una visibilidad europea notoria otorgada por la utilización de una suma de mecanismos de activación, más allá del rédito directo que le pueda aportar cada uno de ellos.

4.5. La participación de Andalucía en el fenómeno del asociacionismo interregional

No se ha revelado como la piedra angular de la estrategia europea regional. Sin embargo, aunque no se pueda sostener que Andalucía haya desarrollado una minuciosa y detallada estrategia en el marco del asociacionismo interregional, no es menos cierto que tampoco ha renunciado a participar en tantos foros como ha tenido la posibilidad. Por ello, Andalucía que se ha integrado,

entre otros, en diversos foros de cooperación interregional como la Asamblea de Regiones Europeas (ARE), el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE), la Asamblea de Regiones Fronterizas de Europa (ARFE), la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa (CRPM), el Grupo de Regiones Legislativas (REG-LEG), la Conferencia de Asambleas Legislativas de las Regiones Europeas (CALRE), que agrupa a los diferentes parlamentos de las 74 REG-LEG. Asimismo lo ha hecho también en otras de carácter eminentemente más sectorial como la Asociación Europea de Regiones y Productores de Origen (AREPO), el Network Europeo sobre Recursos e Información acerca de la Herencia Cultural (ENRICH), o la Iniciativa de Acciones Comunes para las Regiones Europeas (EUREGA). Además ha complementado esta participación con prácticas más accesorias derivadas de la cooperación transfronteriza e interregional, en las que como consecuencia de diferentes programas derivados tanto de la política regional como de la política de vecindad de la UE, ha insistido tal vez más que el mismo fenómeno del asociacionismo interregional. En la práctica, y por mucho que Andalucía participe en diferentes asociaciones interregionales, lo cierto es que no se trata de una prioridad para el gobierno regional, que ve menos beneficioso invertir en este foro, cuando ya lo hace con mayor peso en el propio Comité de las Regiones.

4.6. Muy en relación con el primero de los mecanismos...

La participación indirecta de Andalucía en el proceso decisional europeo a través del Estado español se articula actualmente a través de los últimos Acuerdos de la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comuni-

dades Europeas (CARCE), del 9 de diciembre de 2004. Este marco permite a Andalucía diversas modalidades para influir en la conformación de la postura española a defender en el seno de las instituciones europeas. De un parte, la vía multilateral de la participación en el seno de las conferencias sectoriales, junto al resto de las CCAA. De otra parte, a través de vías bilaterales: como la abierta en el marco de la gestación de los estatutos autonómicos de nueva generación durante la segunda mitad de la primera década de este siglo XXI, y perfectamente formalizada a través de la Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado (prolijamente regulada por el artículo 220 del nuevo Estatuto de Andalucía); la estructurada presencia de hasta dos representantes autonómicos dentro de la plantilla de la Representación Permanente Española ante la UE; o los contactos meramente informales y totalmente desestructurados a escala tanto administrativa como política entre el Gobierno de España y el de Andalucía, muy facilitados por la tradicional sintonía política entre ambos niveles de gobierno. Por todo ello, hasta la fecha los intereses andaluces se han visto, en la medida de lo posible, reflejados en el marco de la posición europea española, como consecuencia, entre otros factores, tanto de la representatividad andaluza a escala estatal, como una de las CCAA que goza indudablemente de mayor peso, como por la necesidad de regional de converger tanto respecto a España como respecto a la UE y poder paliar así la debilidad algunos de sus índices económicos.

5. Conclusiones

Por muchos factores de índole política, identitaria, demográfica, geográfica e incluso geoestratégica, Andalucía ni es una CCAA más dentro del contexto español, ni tampoco una región cualquiera a escala europea. De hecho, Andalucía tiene una extensión y una población no sólo similares a las de muchos de los Estados medios de la UE, sino también muy superior en ambos aspectos a las de algunos otros países europeos. Además de constituir un elemento fundamental tanto de la construcción política del Estado español moderno, como de la identidad del mismo, que en algunos aspectos se ha solapado y confundido con la meramente andaluza, Andalucía ocupa una posición geoestratégica decisiva en el marco de las relaciones internacionales. Se trata de la única región en España y en la UE, que goza de la doble vertiente atlántica y mediterránea, además de situarse más cerca que ninguna otra del continente africano, del cual en su punto más próximo sólo dista 14 kilómetros, constituyendo al mismo tiempo la frontera sur-occidental del continente europeo y la puerta tanto de España como de la UE.

Por ello, en el marco del recién entrado en vigor Tratado de Lisboa, Andalucía tiene, más allá de sus limitaciones, el desafío de explorar las vías que le permitan influir en el proceso de integración europea, pero también en la construcción de un espacio mediterráneo de estabilidad, paz y progreso. Ya que Europa constituye una dimensión esencial de Andalucía, la región debe acomodarse a ciertos estándares europeos, no sólo económicos, sino también identitarios, para dejar de entender la UE como algo complicado, alejado e incomprensible. Si la vertiente europea constituyese sólo un elemento

de presencia exterior de Andalucía, la estrategia sería demasiado reducida y encaminada a la específica obtención de eventuales réditos menores a escala internacional. Por el contrario, Andalucía tiene el desafío de concebir la UE como una dimensión propia y esencial sobre la que vehicular todos y cada uno de los temas a trabajar en la totalidad de los sectores político, económico, social y cultural; para que muchas de las actuales limitaciones puedan superarse en beneficio de la plena y definitiva integración europea andaluza.

Ha venido resultando particularmente gravoso para Andalucía en ese sentido su menor nivel de desarrollo relativo y la particular estructura económica que posee, que a pesar de los esfuerzos tanto de la administración regional, como de la estatal y de la europea, le impiden todavía converger con los índices socioeconómicos medios tanto de España como de la UE, hecho que condiciona muy seriamente a la región en el marco de la *gobernanza* económica europea. Si bien resulta innegable la mejora de los resultados experimentada por la economía andaluza durante el último cuarto de siglo, como consecuencia directa de la adhesión de España a la UE y de la consiguiente participación andaluza como receptor preferente de fondos de los programas derivados de la política regional de la UE. Ello ha permitido disminuir a Andalucía al menos la mitad de la desventaja que en términos socio-económicos tenía con respecto a la media europea, en el momento en que España entró a formar parte de la UE en 1986. Queda por tanto todavía otra gran parte del camino por recorrer para situar a Andalucía en la media del nivel europeo. Sin embargo, no va a resultar fácil a corto plazo, dentro del marco de crisis económica internacional, que ya ha golpeado fuertemente los cimientos de la economía andaluza, sobre todo en lo que respecta a su mayor debilidad

estructural, su elevada tasa de paro. En ese sentido, junto a una futura recuperación económica general, la disciplina presupuestaria, la política comercial común, la atención al desfase formativo en investigación y desarrollo, la contención del desempleo o las relaciones euro mediterráneas son vitales para Andalucía y deben ser incorporadas al discurso europeo regional de la misma manera que se ha hecho tradicionalmente con otras políticas como la agricultura, la pesca o la cohesión (TUÑÓN, 2010a).

Andalucía viene gozando desde hace más de dos décadas de los beneficios que se derivan de participar en el marco de la integración europea, desde el prisma de una región con capacidades legislativas, que posee una ley marco regional, su Estatuto de Autonomía, desde 1981, así como una administración, un parlamento y un gobierno propios a escala subestatal. Dentro de este modelo, también conocido como *Tercer Nivel* de Gobierno de la UE, el Estado de las Autonomías ha permitido una limitada participación de las entidades subestatales españolas en ciertos ámbitos del derecho internacional (en los supuestos en los que no comprometan internacionalmente al Estado español), y del proceso de toma de decisiones de la UE. Es por ello que se ha constatado la consolidación de distintas prácticas de acción exterior a escala regional andaluza. Desde la cooperación al desarrollo o la firma de acuerdos y “partenariados” con otras regiones o países europeos o de fuera del continente, hasta la participación en distintos foros de asociacionismo y cooperación interregional, o la creciente interacción directa e indirecta de la región con instituciones europeas como el Consejo de Ministros o la Comisión Europea, u órganos de la UE como el Comité de las Regiones. En este último sentido, Andalucía no sólo participa como receptor, escenario o destinatario

de las políticas europeas en la fase descendente del proceso decisional europeo, sino que también lo hace, como actor, en la fase ascendente del mismo.

En el marco del análisis del cuadro de mecanismos de movilización de Andalucía con respecto a las instituciones comunitarias, podemos obtener como conclusión general básica de partida, que la región ha demostrado un muy notable interés por participar e influir en las cuestiones europeas que le han venido afectando directamente. En ese sentido, la CCAA ha seguido una evidente estrategia de acumulación al haberse negado a perder ninguna oportunidad de movilización a través tanto de los cauces institucionales como de los más informales. Por ello, Andalucía participa en todos y cada uno de los mecanismos de movilización contemplados (si bien no lo hace con una intensidad homogénea en todos ellos), sin renunciar a ninguno de ellos, por mucho que tenga muy presente que no todos le resultan igualmente efectivos. La acumulativa estrategia de activación regional, se encuentra moderadamente condicionada por las posibilidades concedidas por el modelo de contexto estatal de profunda regionalización (tal y como sucede con la mayor parte del resto de CCAA); pero al mismo tiempo decisivamente promovida por la variable socioeconómica, y en alguno de los casos por el interés y la visibilidad a escala europea demostrados por su elite política. Como consecuencia, es propio de la aproximación europea andaluza, su (no tan común) preferencia por una elevada y constante participación en el CDR, la extensión y el interés demostrado acerca de su participación en el fenómeno de la *comitología*, así como los esfuerzos en que la perspectiva andaluza tenga suficiente representación en el marco de la postura nacional que España sostiene ante las instituciones europeas (TUÑÓN, 2010a).

Para cuestiones europeas ha existido, por lo general un cordial y buen entendimiento entre el gobierno regional y el central. A ello, a ayudado sin duda la usual sintonía política entre Madrid y Sevilla desde la entrada de España en la UE. Incluso, en el único periodo en el que esa afinidad política se ha quebrado, durante el Gobierno conservador a escala nacional de José María Aznar (1996-2004), más allá de algunas pequeñas anécdotas, rifirrafes o desencuentros puntuales, la percepción global es que el modelo ha funcionado razonablemente bien y que tanto España en Andalucía, como Andalucía en España han encontrado socios leales a la hora de defender sus intereses en Europa.

Al margen del indudable impacto de la activación andaluza a escala europea, resulta necesario visibilizar el conjunto de factores o variables que impulsan la misma. En ese sentido, para incentivar la movilización europea andaluza han resultado tradicionalmente decisivas la confluencia de la variable socio-económica, es decir el desfase de bienestar económico entre Andalucía y la media de la UE, alarmante hace un cuarto de siglo y mucho más matizado en la actualidad, y el factor derivado del hecho relativo de su lejanía geográfica y política al centro de decisión europeo. También ha resultado un acicate destacado el interés personal demostrado en ciertos momentos por la elite política andaluza, además de la ausencia de *distinctiveness* o tradicional afinidad política con el Gobierno central, a través en ocasiones de los cauces internos del Partido Socialista Obrero Español, que ha facilitado sobre todo la plasmación de las inquietudes andaluzas en el marco de la posición española a defender en Bruselas.

El tipo de activación ascendente regional actual con respecto a las instituciones de la UE guarda una estrecha

relación con el tradicional acercamiento andaluz a las dinámicas europeas. Andalucía, que en 1986, año de entrada de España en la UE, presentaba una muy débil situación socioeconómica, que apenas que no llegaba al 60% del PIB medio de la Unión, optó desde el principio por orquestar una aproximación eminentemente pragmática ante el fenómeno europeo, orientada a la consecución de fondos con los que paliar las necesidades regionales. Y en este sentido, podemos hablar de unos resultados notablemente exitosos. Algo más de dos décadas después, Andalucía se encuentra ya por encima del 80% de esa media comunitaria, habiendo por tanto recortado hasta la fecha algo más de la mitad del déficit de partida.

Si para otras regiones europeas puede ser más complejo debatir en términos de impacto acerca de su influencia en el proceso de toma de decisiones europeo, al menos la mera cuantificación económica de las partidas recibidas, hace que esa posibilidad sea mucho más factible en el caso andaluz. A pesar de ello, debemos, como ya comentamos en su momento, interpretar bien que la recepción continua de flujos económicos desde las instituciones europeas, más que como un éxito regional debe ser entendida como un mal necesario, puesto que el mayor éxito andaluz sería no llegar a necesitar de esas partidas económicas, por haber alcanzado una convergencia real con Europa. Por eso, más que en el hecho de obtener unos millones de euros arriba o abajo en el reparto de los fondos europeos, Andalucía debería estar más preocupada por influir al inicio del proceso legislativo europeo, de manera que las directrices de políticas europeas vitales para la región como la agrícola, la aduanera, la comercial, la pesquera o la industrial, entre otras, se adecuen tanto como sea posible a las necesidades y a los intereses de crecimiento andaluces.

A pesar de no poder atribuir una relación causal directa entre la movilización europea y los réditos obtenidos de la UE según se ha explicado, tampoco es conveniente minimizar la correlación que existe entre ambos fenómenos. En todo caso, la trayectoria de convergencia de Andalucía con la UE, se ha caracterizado por una progresiva tendencia ascendente. El avance se ha sustentado en un importante crecimiento económico diferencial respecto al resto de estados miembros, en el marco de una estrategia que ha permitido a Andalucía, acercarse, si bien todavía queda indudablemente un camino por recorrer, en términos de PIB *per capita* en unos quince puntos porcentuales en el marco de la UE a 27 Estados y hasta 20 puntos en el de la UE a 15 Estados, con respecto a cuya media Andalucía todavía solo alcanza las cuatro quintas partes de la misma. En ese sentido, las posibilidades de continuación de la tendencia pasan por una pronta recuperación económica mundial y una salida de la actual crisis que permita intensificar el empleo y recuperar en un breve periodo de tiempo la mayor parte de los puestos de trabajo destruidos desde 2008. Para ello resulta necesario un aumento de la productividad así como la salida definitiva de la deflación y la adquisición de unos niveles de inflación reducidos y tolerables.

En definitiva, a Andalucía no le queda más remedio que aceptar que con las sucesivas ampliaciones de la UE, siempre existirán nuevas regiones más necesitadas, motivo por el que debe prever un modelo de crecimiento sostenible al margen de la recepción de fondos europeos. Si en la actualidad la influencia respecto a la UE, no sólo de Andalucía sino de cualquier región europea, por mucho que sea el Baden-Wurtemberg alemán, debe ser necesariamente muy limitada y reducida, en el futuro parece poco probable que pueda aumentar. Por tan-

to, más que enfocar su acción europea a obtener unos pocos fondos más o menos, Andalucía debe apostar por una verdadera concienciación europea y europeísta desde su ciudadanía hasta la totalidad de su clase política, pasando por la administración regional. Un interés que le aporte visibilidad y lo que es más importante fiabilidad y credibilidad a escala europea. Debe presentarse como un socio serio en el que se puede confiar a escala europea, que se asegure sinergias e interacciones, tanto con las instituciones de la UE como con otras regiones de peso europeas, que le permitan participar de forma efectiva y real en la fase inicial del proceso legislativo europeo, el momento en el que más y mejor se puede influir, en la medida de las posibilidades de cada cual en el proceso de toma de decisiones de la UE. Precisamente, Andalucía tiene actualmente muchas cartas guardadas en este sentido. Cada vez es mayor la presión migratoria desde el norte de África, por lo que Andalucía necesita de Europa y Europa necesita de Andalucía para gestionar, ordenar y regular el fenómeno. De esta manera, Andalucía debe presentarse no sólo como frontera sino también como puerta de Europa, como polo para ejercitar de manera efectiva su influencia en África, pero también al otro lado del Atlántico, en América Latina, espacio territorial con el que tradicionalmente ha mantenido relaciones privilegiadas. Todo ello debe realizarlo a la vez que fortalece su participación y su presencia en la posición oficial española defendida ante las instituciones europeas, siempre desde la perspectiva de lealtad al Estado, pero subrayando unos intereses y unas señas de identidad muy específicas (TUÑÓN, 2010a).

Referencias bibliográficas

- BALAGUER CALLEJÓN, F. (coord.) (2007): *Estatuto de Andalucía: Novedades respecto del Estatuto de 1981. La nueva configuración del Derecho Autonómico de Andalucía*. Instituto Andaluz de Administración Pública, Consejería de Justicia y Administración Pública, Junta de Andalucía, Sevilla.
- BOLGHERINI, S. (2003): *L'attivazione delle Regioni in Europa. Un'analisi comparata di otto casi mediterranei*. Università degli Studi di Firenze, (Tesis doctoral), Florence.
- CACIAGLI, M. (2006): *Regioni d'Europa: Devoluzione, regionalismi, integrazione europea*. Il Mulino, Bolonia, (segunda edición).
- CLAEYS, P., GOBIN, C., SMETS, I., WINAND, P. (ed.) (1998): *Lobbysme, pluralisme et intégration européenne*. Presses Interuniversitaires Européennes, Brussels.
- DANDOY, R., MASSART-PIÉRARD, F. (2005): "The external action of autonomous regions in Europe", paper defended in the ECPR Joint Sessions, working group nº 30 "Patterns of regional democracy", Granada (14-19 April), pp. 1-33.
- DE LOS SANTOS, D.: *Andalucía en Europa*. Fundación Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2004.
- DOMINICHELLI, L. (2003): "Le regioni nel dibattito sull'avenire dell'Unione: Dalla dichiarazione di Nizza alla Convenzione Europea", en D'ATENA, A.: *L'Europa delle autonomie. Le regioni e l'unione europea*. Giuffrè Editore, Milán.
- DOMÍNGUEZ GARCÍA, F. (2005): *Las regiones con competencias legislativas*. Tirant lo Blanch, Colección Estudios Autonómicos y Federales, Valencia.
- FARGIÓN, V., MORLINO, L., PROFETI, S. (ed): (2006) *Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano*. Il Mulino, Bolonia.
- FERNÁNDEZ, M. y MOTA, F. (2009): "Gobernanza multinivel en Europa. Una aproximación desde el caso andaluz" en *Colección Actualidad* n.37, Fundación Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía, Sevilla, marzo de 2009. ISSN: 1699-8294.
- GÜELL, C. (2007): "Regional Lobbying at the European Union through institutions: The case of Catalonia", paper defended in the 8th Congress of the Spanish Political Sciences Association (AECPA) "Política para un mundo en cambio", Valencia (Spain), 18th - 20th September.
- HOOGE, L. (1995): "Subnational Mobilisation in the European Union", European University Institute Working Paper nº 95/6, Florence.
- HOOGE, L., MARKS, G. (1996): "Europe with the Regions: Channels of Regional Representation in the European Union", in *Publius*, (26) 1/1996, pp. 73-91.
- JEFFERY, C. (1996): "Regional Information Offices in Brussels and Multi-Level Governance in the EU", in *Regional and Federal Studies*, (6) 2/1996, pp. 183-203.
- JEFFERY, C. (2000): "Sub-national mobilization and European integration: Does it make any difference?" *Journal of Common Market Studies* vol. 38, pp. 1-23.
- Junta de Andalucía (1999): *Foro Andalucía en el nuevo siglo. Reflexiones y Propuestas*. Consejería de la Presidencia, Sevilla.
- Junta de Andalucía (2003): *Posición Foro Andalucía y el futuro de Europa*. Coordinación de LIÑÁN, D. Consejería de la Presidencia, Sevilla.

KEATING, M. (ed.) (2004): *Regions and Regionalism in Europe*. The International Library of Comparative Public Policy. An Elgar Reference Collection. Cheltenham, Reino Unido.

KEATING, M. (2005): *The Government of Scotland. Public policy making after devolution*. Edinburgh University Press, Edimburgo.

KOHLER KOCH, B. (1998): *The Evolution and Transformation of European Governance*, Political Science Series nº 58, noviembre, Instituto de Estudios Avanzados, Viena.

LE GALÉS, P. LEQUESNE, C. (ed.) (1997) : *Les paradoxes des régions*, La Découverte, París.

MARKS, G., SCHARPF, F., SCHMITTER, P. STREECK, W. (ed.) (1996): *Governance in the European Union*, Sage, Londres.

MARRERO, I. (2009): “La acción exterior de Andalucía en el contexto del Nuevo Estatuto”, en García Pérez, R. (ed.): *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*. Tecnos, Madrid.

MORATA, F. (2000): “Reti territoriali e governo cooperativo nell’Unione Europea”, en *Le istituzioni del federalismo*, (XXI) 1/2000, pp. 45-62.

MORATA, F. (2004) (coord.): *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Tirant lo Blanch, Valencia.

MORENO, I. (coord.) (2008): *La identidad cultural de Andalucía*. Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía, Sevilla.

MORENO, L. (1997): *La federalización de España*. Siglo XXI editores, Madrid.

NAVARRO MÉNDEZ, JI. (2003): *La acción exterior de la Comunidad Autónoma de Canarias. Marco teórico y praxis*. Parlamento de Canarias, Tirant lo Blanch, Valencia.

NAVARRO MÉNDEZ, JI. (2006): “La acción exterior de la Comunidad Autónoma de Canarias”, en López Aguilar, J., Rodríguez Drincourt, J. (ed.): *Derecho Público de Canarias*. Thomson Civitas, Editorial Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).

NÉGRIER, E., JOUVE, B. (ed.) (1998) : *Que gouvernent les régions d’Europe*, l’Harmattan, Paris.

ROJO SALGADO, A (2006) “La importancia de la dimensión regional para la buena gobernanza europea”, en *Cuadernos Europeos de Deusto*. Vol. 35, Gobernanza y democracia en Europa, Instituto de Estudios Europeos, Universidad de Deusto, pp. 119-144.

PETSCHEN, S. (1992): *La Europa de las regiones*. Generalitat de Catalunya, Institut d’estudis Autònoms, Barcelona.

ROSAMOND, B. (2001): “Functions, levels and European Governance”, en Wallace, W. (ed.): *Interlocking dimensions of European Governance*. Houndmills, Palgrave.

SMETS, I. (1998) “Les Régions se mobilisent. Quel «lobby régional» a Bruxelles”, en VV.AA (ed.): *Lobbysme, pluralisme et intégration européenne*, Presses Universitaires européennes, Brussels, pp. 303-327.

SZMOLKA, I. (2006): “Los andaluces y la Unión Europea” en *Colección Actualidad* nº 13, Fundación Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía, Sevilla, Diciembre de 2006. <http://www.centrodeestudiosandaluces.es/index.php?mod=publicaciones&cat=18&id=1776&ida=0&idm=> ISSN: 1699-8294. 2006.

TUÑÓN, J. (2008): “European Regional activation towards Brussels: From the heart to the Ultra-periphery of Europe. Walloon and Canary strategies”, en *Fédéralisme - Régionalisme*, Volume 8: Numéro 2 – Études régiona-

les et fédérales : nouvelles perspectives, Université de Liège, <http://popups.ulg.ac.be/federalisme/document.php?id=773>. ISSN: 1374-3864.

TUÑÓN, J. (2009a): *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/8715/> ISBN: 978-84-692-1772-6.

TUÑÓN, J. (2009b): “La importancia creciente del ‘hecho regional’ en el control de fronteras de la ‘Puerta Sur’ de Europa: Marcos de participación para Andalucía y Canarias tras el Tratado de Lisboa”, en Aldecoa, Francisco, González, Luis Norberto y Guzmán, Mónica (eds.): *La presidencia española de la Unión Europea 2010: Propuestas para una agencia ambiciosa*, Cuadernos de la Escuela Diplomática n. 38 (AEDPIRI), Marcial Pons, Madrid, Barcelona y Buenos Aires, pp. 341-352. ISSN: 0464-3755.

TUÑÓN, J. (2009c): *Las regiones legislativas: Tercer nivel de gobierno de la Unión Europea*, documento de trabajo (P2009/02) de la Fundación Centro de Estudios Andaluces, diciembre 2009, Sevilla. <http://www.centrodeestudiosandaluces.es/index.php?mod=publicaciones&cat=26&id=2435&ida=0&idm=>

TUÑÓN, J. (2010a): *Andalucía y la Unión Europea. Actor periférico y escenario privilegiado de la política europea*. Fundación Centro de Estudios Andaluces (Junta de Andalucía), Sevilla.

TUÑÓN, J. (2010b): “Regions”, en Barlinska, Izabela; Klandermans, Bert; Kosaka, Kenji; and Wieviorka. Michel (eds.): *Sociopedia*. Asociación Internacional de Sociología (ISA) y SAGE Publications.

TUÑÓN, J. y DANDOY, R. (2009): “El papel de las regiones en la actual Unión Europea” en *Colección Actualidad*

nº 47, Fundación Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía, Sevilla, Diciembre de 2009. ISSN: 1699-8294. 2009. <http://www.centrodeestudiosandaluces.es/index.php?mod=publicaciones&cat=18&id=2468&ida=0&idm=>

Unión Europea (2001) *Libro Blanco de Gobernanza* de la Comisión Europea, presentado en julio, Bruselas.

19. La delegación de la Junta de Andalucía en Bruselas

Nicolás Cuesta

Presentación general

El Instituto de Fomento de Andalucía (hoy Agencia IDEA) estableció una Delegación en Bruselas en septiembre de 1990. Esta sirvió de representación de la Comunidad Autónoma andaluza hasta que, en mayo de 1994, se creó la Delegación de la Junta de Andalucía en Bruselas. En el Decreto 164/1995¹ de 27 de junio, se establece como misiones de la Delegación, entre otras, las de realizar el seguimiento del proceso normativo de la Unión Europea con incidencia en los intereses de Andalucía, apoyar los intereses socioeconómicos, sectoriales y profesionales de nuestra Comunidad, colaborar en la promoción exterior de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Además existen dos convenios de colaboración que tienen como objetivo reforzar el acceso y utilización de la Delegación de Bruselas. El primero de ellos se firmó en octubre de 2000 entre la Consejería de Presidencia y las Diputaciones Provinciales Andaluzas.

El segundo se firmó en el año 2002 entre las Consejerías de Educación y Ciencia y Presidencia por un lado y las diez Universidades andaluzas para el refuerzo de la colaboración con la Delegación de la Junta de Andalucía en Bruselas.

1. Estructura

En la actualidad la estructura organizativa de la Delegación en Bruselas es la siguiente:

- Delegado/a de la Junta de Andalucía en Bruselas, nombrado mediante Decreto del Consejo de Gobierno.
- Técnicos/as de área.
- Secretaría.
- Becarios/as

¹ Decreto 164/1995 de 27 de junio por el que se crea la Delegación de la Junta de Andalucía en Bruselas, publicadas en el BOJA nº104 de 25 de julio de 2000.

2. Funciones de la delegación

Todas las tareas que desarrolla la Delegación de la Junta de Andalucía en Bruselas, independientemente del organismo que lo solicita o de la empresa beneficiaria, pueden encuadrarse en algunas de las funciones que a continuación se enumeran.

Información

Una de las labores más importantes de la Delegación que conlleva un seguimiento diario de la actividad de la Unión Europea a través de las publicaciones especializadas, reuniones, contactos, Internet, etc. Una vez contrastada y tratada dicha información, se transmite por distintas vías (mensajería, e-mail, fax). Las peticiones de información no sólo provienen de la Junta de Andalucía, sino que cada vez son más numerosas las peticiones realizadas por ayuntamientos, empresas, particulares, etc. que requieren los servicios de la Delegación y ello tanto en el sentido Andalucía-Unión Europea como viceversa. Asimismo y diariamente, se elabora y transmite una nota informativa con las noticias más destacadas de la actividad comunitaria con interés para nuestra Comunidad y un boletín semanal titulado Bruselas-Junta.

Gestión

Desde la Delegación se realizan todo tipo de gestiones ante las Instituciones y organismos de la Unión Europea, ante la Representación Permanente Española, el Comité de las Regiones o cualquier otro organismo público o privado establecido en Bruselas. Estas gestiones pue-

den ir desde la obtención de un documento específico, el asesoramiento, presentación y seguimiento de un proyecto determinado, la preparación de entrevistas, la elaboración de documentos o informes específicos, hasta la gestión telefónica de una determinada información con funcionarios de la Comunidad.

Formación

Todos los años se acogen en la Delegación a becarios provenientes de la Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación Exterior y la Agencia IDEA que, durante un año completo, desarrollan una labor de investigación sobre aspectos concretos de la integración europea.

Búsqueda de socios europeos

Debido al gran número de oficinas regionales, empresas multinacionales, oficinas de representación, agencias de desarrollo, etc. con presencia en Bruselas, esta ciudad se ha convertido en un centro internacional de primer orden para realizar contactos diversos. Esto último unido al hecho de que un número cada vez mayor de programas comunitarios requiere la participación de varios socios de distintos Estados miembros, hace que la búsqueda de participantes y el intercambio de información en este aspecto concreto sean tareas que ocupan una parte importante de la actividad de la Delegación.

3. Relaciones con las instituciones y órganos comunitarias

Las oficinas regionales, en general, y la Delegación de la Junta de Andalucía, en particular, constituyen el primer punto de contacto de las respectivas Comunidades Autónomas en Bruselas, asumiendo la defensa de sus intereses ante las Instituciones y organismos europeos, y otros grupos de interés que participan en la toma de decisiones en la UE. Se detalla a continuación el carácter que tienen actualmente estas relaciones:

3.1. Secretaría General del Consejo

Las relaciones de la Delegación con la Secretaría General del Consejo de Ministros son las que encuentran menos desarrolladas. Al tratarse el Consejo de Ministros del órgano de representación de los intereses de los Estados miembros, son las administraciones centrales de las capitales europeas y sus gobiernos las que se sienten más próximas a esta Institución. Por otro lado, los propios funcionarios del Consejo perciben a las administraciones centrales como sus interlocutores naturales y, por tanto, consideran a las oficinas regionales en general como unidades ajenas a su quehacer cotidiano.

El acceso al Consejo, sin embargo, se ha facilitado desde 2004 gracias a los acuerdos alcanzados sobre la participación de las CCAA en las reuniones del Consejo de Ministros de la UE. Este acceso se canaliza, no obstante, a través de la Representación Permanente de España ante la UE.

La participación de las CCAA está abierta a 4 formaciones del Consejo:

- Agricultura y Pesca
- Medio Ambiente
- Empleo y Asuntos Sociales, Salud y Consumidores
- Educación, Juventud y Cultura

3.2. Comisión Europea

La Comisión Europea es la Institución de la UE más abierta y receptiva a la Delegación y con la que ésta mantiene unas relaciones más fluidas. Los contactos y la interlocución mantenida con los funcionarios de la Comisión Europea a lo largo del último decenio, unido a la propia existencia del Comité de las Regiones, ha hecho que esta Institución sea la más proclive a considerar a las oficinas regionales en general como unos interlocutores válidos y fiables.

Lo anterior conlleva una gran facilidad de acceso a sus funcionarios, pases para acceder a sus edificios, invitaciones a sus seminarios y, en definitiva, el desarrollo de un trabajo conjunto habitual.

En este contexto, se señala que las oficinas de representación de las CCAA en Bruselas están realizando las funciones de apoyo y seguimiento en los Comités de la Comisión en los que las CCAA están presentes como parte de la Delegación española (Comitología).

El Acuerdo del Pleno de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) de 12 de junio de 1996 inició la participación de las CCAA en Comitología, de forma que representantes de las regiones españolas asistían a 55 comités de la Comisión. Con el paso del tiempo este número de comités se ha ido ampliando.

3.3. Parlamento Europeo

Institución política por excelencia, las relaciones de la Delegación están lógicamente condicionadas por esta consideración. Las relaciones con sus funcionarios son fluidas y el acceso a sus instalaciones no representa ningún problema. La asistencia y seguimiento de los trabajos de sus Comisiones se encuentra facilitada también por los países que, en un número importante, el Parlamento Europeo pone a disposición de las oficinas regionales.

Desde la Delegación se mantiene un estrecho contacto con la mayoría de los eurodiputados andaluces. En ocasiones se les hace llegar la postura de Andalucía respecto a ciertos temas y se mantienen contactos frecuentes con ellos. Asimismo son invitados a participar en todas las actividades organizadas por la Delegación.

3.4. Comité de las Regiones

En el ámbito de sus relaciones con el Comité de las Regiones, la Delegación trabaja con los miembros andaluces, el Presidente de la Junta de Andalucía - como miembro titular y el Secretario General de Acción Exterior —como miembro suplente— en la elaboración

de dictámenes, la presentación de enmiendas y en el seguimiento de las comisiones (Andalucía es miembro de las Comisiones de Política de Cohesión Territorial —COTER— y de Recursos Naturales —NAT—) y de las reuniones plenarias de este órgano consultivo. Además, la Delegación establece relaciones constantes y fluidas con el CDR y sus funcionarios.

Asimismo, la Delegación participa activamente en las reuniones de la Delegación española. Las oficinas de las CCAA se coordinan en el marco de la Jefatura de la Delegación española que corresponde cada dos años a uno de sus miembros. La oficina cuyo Presidente ejerce dicha Jefatura garantiza la continuidad de los trabajos y la coordinación de toda la Delegación española, lo que supone un trabajo añadido con respecto a la actividad normal que cada Oficina desarrolla para asegurar la presencia de sus miembros en dicho organismo.

La coordinación realizada en el marco de la Delegación española se desarrolla a través de dos vertientes: la política, a escala de miembros titulares y/o suplentes, cuya convocatoria coincide con la celebración de las Sesiones plenarias del Comité; y la técnica, a escala de oficinas, que se encarga de organizar los trabajos de los miembros del CDR durante los periodos que se suceden entre las sesiones plenarias. Igualmente, gestiona la documentación relativa a las Comisiones, Mesa y Plenos, entre otros temas.

Por otro lado, la Jefatura de la Delegación española actúa como interlocutor ante el CDR para todos aquellos asuntos que puedan afectar a la Delegación, y mantiene reuniones periódicas con el resto de los coordinadores nacionales.

4. Las oficinas regionales españolas y la representación permanente de España ante la UE

Las relaciones entre las oficinas de las CCAA incluyen la Delegación de la Junta y la Representación Permanente de España ante la UE (REPER) han experimentado una serie de fases que pueden ser resumidas de la manera siguiente:

En un primer momento, estas relaciones estuvieron basadas exclusivamente en consideraciones de tipo personal, es decir, ante la ausencia de disposición normativa o política que las enmarcase, la mayor o menor disposición personal de los consejeros a facilitar información a las oficinas regionales españolas fue la clave de dichas relaciones.

Posteriormente, con la creación del Comité de las Regiones y, especialmente a raíz de la Sentencia del Tribunal Constitucional² de 1994 relativa al conflicto de competencia entre el Gobierno de España y el del País Vasco, se asistió a un cierto grado de apertura más allá del estrictamente personal. Por ejemplo, el Embajador español empezó a reunirse con los directores y delegados de las oficinas españolas de forma periódica, y propuso a un consejero de la REPER que se encargara de las relaciones con las Oficinas Regionales. Todo ello con una base informal y voluntarista.

Por último, el Pacto de Gobernabilidad de 1996 firmado entre el Partido Popular y CIU, que recogía una mayor participación de las regiones en los asuntos europeos, especialmente con la presencia autonómica en determinados comités de la Comisión Europea, y creaba la figura del Consejero para Asuntos Autonómicos, impulsó nuevos mecanismos de colaboración más regulares con la REPER. Con el Real Decreto³ de creación del Consejero Autonómico con “competencia única para relacionarse con las oficinas de las CCAA en Bruselas”, es la primera vez que una normativa estatal reconoce implícitamente la existencia de las oficinas regionales, aparte de la Sentencia de 1994.

Inicialmente, el Consejero Autonómico, al no estar definidas de forma explícita las áreas de actuación con las oficinas, tuvo que ir desarrollando el contenido de sus funciones, sobre la base de las peticiones que iban cursando las oficinas de las CCAA. Esencialmente, la labor del Consejero Autonómico ha consistido en distribuir información sobre algunos de los trabajos del Consejo, organizar encuentros con otros consejeros sectoriales para recibir información sobre las evoluciones de los Consejos de Ministros, ofrecer respaldo institucional en algunos procedimientos de infracción delicados en los que se pudiesen ver envueltos las CCAA y la organización de encuentros puntuales con el Representante Permanente y el Representante Permanente Adjunto.

Sin embargo, en diciembre de 2004, los representantes de Asuntos europeos de las diferentes Comunidades Autónomas, reunidos en la CARCE, adoptaron dos

2 Sentencia del Tribunal Constitucional en Relación al Decreto 89/1988 del Gobierno Vasco por el que se establece la estructura orgánica del departamento de Presidencia, Justicia y Desarrollo Autonómico.

3 Real Decreto 2105/1996 por el que se crea la Consejería de Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea

acuerdos sobre la participación de las Comunidades Autónomas en las formaciones de los Consejos de Ministros. Estos Acuerdos introducen elementos novedosos con relación a las actuaciones que hasta ahora venía desarrollando la Consejería de Asuntos Autonómicos de la REPER:

- participación directa de representantes de Comunidades Autónomas en los distintos niveles de cuatro formaciones del Consejo.
- reestructuración de la Consejería de Asuntos Autonómicos con la incorporación inicial de dos Consejeros, nombrados a propuesta de las Comunidades Autónomas.
- y transmitir a los propios Consejeros, aunque sea de manera informal u oficiosa, los intereses de las CCAA.

Desde este momento el papel de la Delegación, en cuanto a las relaciones con la REPER y consecuentemente con el Consejo de Ministros de la Unión Europea, comienza a ser más relevante en tanto que la Delegación se erige en punto fundamental para la transmisión de documentación a nuestra Comunidad Autónoma, como para la participación en los grupos de trabajo previos a los Consejos de Ministros de la Unión Europea abiertos a participación autonómica y para la participación propiamente de los Consejeros en las reuniones del Consejo.

5. Relaciones con las oficinas del resto de CCAA españolas

En el año 2002, las oficinas regionales españolas en Bruselas, decidieron, en relación con sus ámbitos competenciales, intensificar sus relaciones de un modo más estructurado con el objetivo, fundamentalmente, de mejorar sus sistemas de información y potenciar sus respectivos recursos humanos. En este sentido y desde ese momento, se establecieron dos niveles de trabajo: uno a nivel técnico —con la creación de grupos de trabajo— y otro a nivel de Directores de oficinas:

- Dentro del marco de esta colaboración, se han creado grupos de coordinación técnicos sectoriales (medio ambiente, relaciones exteriores, empleo y asuntos sociales, agricultura, salud...) formados por técnicos y becarios de las oficinas regionales que se reúnen con asiduidad, intercambiando información y organizando reuniones conjuntas con funcionarios de las instituciones comunitarias. La Delegación de la Junta en Bruselas, ha coordinado desde 2002 hasta 2008 el grupo de agricultura. Desde marzo de 2008, es coordinadora del grupo de salud.
- A escala de responsables de las Oficinas/Delegaciones de las CCAA en Bruselas, se mantienen reuniones con cierta regularidad y se organizan encuentros con altos representantes de las Instituciones Comunitarias (Comisarios —Almunia, Hübner—) para abordar temas de interés para las CCAA.

VII.

MARCO CONCLUSIVO



20. The role of regions in delivering europe 2020 strategy

Danuta Hübner

We meet to discuss the future of Europe during a time of crisis. There is little doubt about the seriousness of the current crisis and the cost of use of unprecedented policy methods is very high. The task of regulators and policy makers is to undertake actions that would allow to restore equilibrium shattered by market failure but also to correct failed government policies. This is being done but it is still to be seen how fast and through what policy measures EU member states will return to their paths of growth.

More regulation is not a guarantee for avoiding the risk of recurrent crises. It can even lead to less transparent markets and a more crisis-prone environment. As we have chosen the path of more regulation, it should go hand in hand with increased simplicity and reduced complexity of financial markets.

What is also clear is that fiscal and monetary policies are not substitutes for structural reforms. Structural reforms have to address underlying weaknesses of the European economy, sharply growing debts and deficits, ageing, highly probable new surge of inflation, risks generated by climate change policies, low productivity and lack of competitiveness. With less public money at the

European and at national levels, more will have to be done. Hence, the efficiency of using public money, both European and national, will have to be higher. Business-friendly regulatory environment, efficient government, non-distortionary taxes, high labour participation rates, especially among women, good education system, research and innovation - all that constitutes a minimum core package of measures to bring growth, jobs and competitiveness.

Without doubt, the European winning strategy has to be based on fiscal tightening, but its focus should be innovation - the only way to boost productivity and growth in a sustainable way.

A couple of month ago, the European Commission presented a new vision for Europe - EU2020 strategy. The proposed directions do not offer a new perspective. Actually we had made first steps along this path before the crisis hit. But without doubt the crisis has made all challenges much harder to cope with. And the most important issue —entirely absent in the strategy— is how to make Europe go ahead towards 2020 objectives with a success.

Even if we might be technically emerging from the recession, what will be the global and the European new normal is a big unknown. The world and Europe are dramatically different from ten or even five years ago. Emerging economies grow and restructure with a speed that cannot be compared to any European or American industrial revolution. They already play a rapidly growing role in the global context and they are increasingly assertive.

There are new expectations of consumers. There are new markets emerging. Jobs are created in new sectors. Society is aging with all the consequences for public finance, labour market policy, migration policy and new demands. Moving toward low carbon economy implies huge structural transformation. All these changes have dramatic impacts on our society.

Europe needs a long-term strategy not only to respond to global change or to indeed lead the global change. We need a long-term vision and common progress of action also to cope with our own intra-EU problems and opportunities and to better organise ourselves for those common goals.

The new strategy must link the crisis exit policies and long-term growth and structural change. It must take into account the diversity of European territory which can allow us to better exploit diverse opportunities, comparative advantages and different potentials. A new strategy for Europe must be built on the role of an active European citizen and an involved society. It must not exclude anybody from the pursuit of common European objectives. Multilevel governance and partnership so well known from European cohesion policy experience should be, therefore, the core of governance and delivery of such a strategy.

The ownership of the strategy should go beyond the Commission, the Council, the European Parliament. Regional and local levels of European governance are important co-owners, capable to harness policy tools they have at their disposal as well as the enthusiasm of all partners: business, academia, civil society. And to translate general goals into their own territorial specificities.

We all agree that today it is important to identify new engines for growth and focus on them urgently but at the same time we must aim at upgrading the entire European economy. Europe is too small to afford leaving parts of its territory with growth deficit. We need leading growth centres but their role is also to pull others forward. That is why we must also enhance economic links between those growing faster and those lagging behind. Clearly, more cooperation is needed to get us out of the crisis and put our economies on long term growth track.

EU2020 is not about final results only, it is about launching a process which has its own value, which has to be well organised, in order to allow exploit synergies between different European and national policies and different levels of governance.

EU2020 is not a green field strategy. Nothing it proposes starts from scratch. There is a European reality. There is an industry, with its structure and competitiveness. There are existing problems. The strategy is about launching new elements but also about changing old patterns and structures. There are promises made to people. There is a need to strike the right balance between what should be protected and what should be replaced by the new.

We are in the process of reforming financial sector and getting it back to what should be its duty. But these reforms are still in the legislative phase. We do not really know when new laws will enter into effect. What will be their impact on real growth. There will be new European laws. But new national regulation might have to follow. Then, adjustment process in financial institutions will be needed. Banks will have to be restructured, recapitalized, reprivatized. How long it will take? It can take years before banking sector resumes its function at the desired level.

Imbalances both of global nature but also within EU will have to be coped with. Micro policies fixing labour market, stimulating productivity, increasing wage and price flexibility will be needed.

New growth engines must work towards strengthening European cohesion: economic, social, and territorial. Aiming at cohesion is not a cost; it taps unused potential, expands growth basis, and generates European social capital. Both, innovation that can bring productivity gains, and greening, that can create new demands and markets, they both require local and regional focus. They require place-based integrated approach to investment and growth policies. A region, a city, a town, a rural area happens usually to be such a place where all partners needed to bring about a solution can be found and all elements of a solution can be brought together. This is the experience of European regional policy. This experience demonstrates that combining integrated approach to growth with territorial specificity brings the best results in terms of growth, sustainable jobs, creativity and innovation.

In the context of the crisis and the Europe 2020 strategy, it is legitimate to ask how can we overcome the

integration fatigue, from where can come the energy Europe needs to face with a success all the challenges. A substantial part of the response is multilevel governance. The new Treaty is clear —Europe is much more than European institutions and national governments. We can do our job only if we really understand that European tasks and responsibilities must be shared in a well orchestrated way between European, national, regional and local levels of European governance. All of them must be of the highest quality and accountability. The real drivers of change —businesses and universities working in partnership with local and regional authorities and civil society— all of them should play a key role in the new delivery mechanism of the EU2020.

In the nearest future, EU member states will be more often than ever reaching out to public action as a policy tools. It always bears some risk in terms of efficiency. That is why the best place for this action must be chosen as well as adequate policy tools. We have sufficient experience in the EU to say with full responsibility that public interventions at local and regional level are often decisive for dynamism and change, for promoting creativity and innovation, for job creation, for energy efficiency, for bringing different actors together. In the current global context, there is clearly a need to seek actively new development opportunities at local and regional level. Accountable multi level governance combined with tailor made policies increases chances to make the most of the potential of individual territories. Territorial diversity can become indeed an asset.

Already today political, economic and social powers and responsibilities are increasingly being spread between all different levels of governance. Globalization and many other challenges (climate change, energy security and

efficiency, demography) encourage authorities at different level to make decisions collectively. Hierarchical or top down approach is disappearing from good practises of governance. This is a result of growing complexity of development issues that can be tackled effectively only through an integrated approach. Also, our citizens expect from authorities who are around the corner effective local actions in response to local impacts of global challenges. Sub-national levels of governance become increasingly relevant for public interventions. This has been reflected already for quite some time in growing share of public investment at local level.

This process leads to a growing role of place-based integrated approach to decision making, policy programming and implementation which in turn allows synergies between policies to develop and be exploited, it leads to a better coordination of fragmented sectoral intervention and elimination of potential contradictions in policy making. Specific problems deriving from geographic handicaps can be better coped with.

There is a lot of work to be done in Europe. The crisis has challenged us all at a time when we have been already in the midst of adapting ourselves to globalization and the need to turn our economies and the way of life away from fossil fuels and towards a more sustainable model. In front of all the challenges entire Europe, including the local and regional one must act swiftly and decisively, and let me emphasize —with a high degree of urgency.

In this context, let me say that European regional policy is the only European policy that has taken Lisbon strategy with the highest accountability. The lisbonization of the policy in 2007-2013, its earmarking mechanism, its focus on building regional innovation strategies, its fo-

cus on energy efficiency, its support for innovative small and medium size companies, its incentives through prizes and awards for the best regions and Lisbon related projects, its involvement in building networks and clusters for progress, its continuous awareness raising efforts —all that offers today a good practise for the governance machinery of the new growth, jobs and competitiveness strategy.

For the EU 2020 to be effectively implemented, governance is crucial. How to make a change happen, from where energy should come, can we reduce EU to two levels of governance, can we exclude regional and local governance levels from the pursuit of common European objectives. These are all questions that must be asked. And to do it, to reduce Europe to European institutions and national governance, would be unrealistic politically and economically unwise. But subsidiarity in practice must mean sharing - not splitting; it must mean coordinating and using synergies between all levels of governance.

The 2006 reform of regional policy has shifted the paradigm of the regional policy from reducing disparities to mobilizing development potential. Reduction of disparities is a non linear long term process and rather a moving target. What matters more, therefore, is the focus on mechanisms facilitating growth and structural change based on growing competitiveness which regional policy can trigger. The reform has also emphasized the importance of adjusting targets and policy tools to specific potentials and needs of member states and regions. Linking policy objectives with those of the European Union's through strategic approach to the policy and content related conditionality has influenced concentration and quality of interventions. The reform

has also recognized that while the role of regional policy in facilitating functioning of the internal market and economic and monetary union remains valid, the challenge of globalization has made the opening of regions to global competition key to the sustainability of their progress. In short, the 2006 reform has made a major step towards consolidating the role of regional policy as EU development policy tailored to specific situations while recognizing the horizontal nature of challenges and EU policy objectives.

The key issue of post 2013 reform is how to make regional policy more effective in generating growth, jobs and global competitiveness in a sustainable way. The challenges of globalization and its local impacts, climate change, energy security and renewable energy potential, demographic trends generate strong pressures towards identification of growth opportunities at local and regional levels. Tailored responses are needed which makes good understanding of both challenges and opportunities as well as specific place based potentials indispensable.

In the context of both problems to be addressed and available policy tools, European post 2013 regional policy must be carried out across the Union's territory. Restricting it to the poorest regions inevitably would take us back to the old fashioned approach, based on the principle of "compensating for the past" rejected even in the context of 2004 enlargement as subsidy based policy instrument with a strong sectorial focus, weak from the point of view of effectiveness. This type of approach to the policy would make its focus on the pursuit of common European objectives very unlikely. We would generate a quasi European policy working as supplement to national objectives oriented sectorial policies.

The challenge of achieving EU wide strategic objectives, on the one hand, and a rather limited number of available European policy tools point to the need of focusing all European policies, and regional policy in particular, on these objectives. First results of 2006 reform provide evidence that regional policy can successfully aim at generating conditions for regions to actively develop their strengths, comparative advantages, competitive potential, creativity, regional innovative capabilities. Such a policy orientation must be based on a proactive anticipation of future trends. The role of European Commission in providing information on future trends and challenges (e.g. Regions 2020) and through this helping regions to identify directions for change should be, therefore, enhanced. Equally important would be its role in encouraging development of frameworks facilitating interactions. Competitiveness emerges from interactions between businesses, researchers, authorities, civil society and international partners.

Competitiveness should be the focus due to well known trends in global challenges. An additional strong justification for this focus comes from the fact that the crisis has already led, and will do it even more deeply in the years to come, to abandonment of competitiveness goals in both public and private investment policies. Public resources have been increasingly transferred towards stability objectives as well as policy and investment measures and we will witness strengthening of this trend. The response should be to have competitiveness as major regional policy objective for all European regions. For those regions where catching up remains a long term goal, a second objective should be established in the new policy architecture, with a view to provide more support for those who lag behind and who indeed face the genuine challenge of convergence.

New regional policy should be based on a modern multilevel governance but not of hierarchical nature. In the European Union, a top down hierarchical approach to policy decision making and governance has been disappearing from the good practice of governance through continuous process of decentralization of competences and responsibilities. I have talked about it earlier. Additionally, subsidiarity, extended by the Treaty to local and regional level, has acquired a new character, moving from separation of powers to sharing and coordinating.

While moving towards performance based and result oriented policy has become a buzzline for quite some time and first experience of evaluation has provided some food for thought and good practice in this respect, there is still a long way to go before this pioneering policy reform can become a fully fledged new approach. Much more work is needed on methodologies.

As all national, European, regional and local processes get increasingly intertwined with global changes, opening regional economies to the global competition is fundamental. 2006 reform has started this process putting emphasis on the need to measure regional economic strength against the global context. In post 2013 policy edition, this trend must become a cross cutting rule. Pressures for reforms which Europe needs come increasingly from this multifaceted intertwining. If this is not further and strongly encouraged by the regional policy instruments which have high leverage and catalyst power, European economy will face the risk of its global marginalization. We must also recognize that globalization and openness work towards decreasing role of state level policy frameworks and growing role of responsibilities of regional and local authorities, citizens and entrepreneurs.

Understanding that European regional policy is not merely a financial tool for investment but a policy that is generating new resources, adding to growth potential is crucial. This points to the importance of the process of setting policy priorities and focusing its investment. Therefore, the objective today cannot be reducing or eliminating production gap generated by the crisis or growth deficit but putting productivity gains on track. Hence, the emphasis on competitiveness is a must. Post 2013 policy should be an instrument to enable competitiveness. Equally, it must avoid generating conditions that would impede competition. It must work towards opening regional economies to international competition, promoting international networking of regions and enterprises, making this networking a condition for programs and projects.

Future policy should offer to regions in a more robust way good practice that can enable those less competitive to open up to global competition without protective measures. This can be achieved through helping regions to identify measures they can use to increase innovation, productivity and competitiveness.

An important challenge for the future regional policy will be striking the right balance in linking it with the EU 2020 strategy, avoiding, on the one hand, its subordination and, on the other, its marginalization. Both the experience of linking the regional policy with the Lisbon strategy through the earmarking exercise and its delivery system make this policy particularly well tailored to the EU2020 governance requirements. It provides an integrated, place based formula for investment. It provides effective delivery system. It provides ownership on the ground. Its strategic approach allows to translate common European objective into national, regional and

local ones. It offers an effective use of conditionality to distribute funds among projects and territories. It offers capacity to monitor and provide technical assistance.

Without any doubts restructuring will be a permanent feature of our economies in the years to come. Regional policy should nurture it, stimulate the spirit of change and openness of local and regional economies to the world. It seems rather likely that in spite of the needs, the most likely scenario is that the European budget after 2013 will not be sufficient to support all actions that should be supported through European policies. In my view, this condition can be less costly to European citizens if all European policies aim at the same objectives through different, policy specific incentives.

21. Consideraciones conclusivas acerca de los escenarios de las regiones en la UE

Jorge Tuñón

Los capítulos anteriores han buscado arrojar luz en torno a la compleja interacción entre las regiones y la Unión Europea. Para todos los autores que han brindado sus contribuciones al presente volumen, la relación entre ambas categorías o niveles de gobierno es más que evidente. Sin embargo, difieren en cuanto a la aproximación desde la cual analizan la citada interrelación. Ya sea en su papel de actores de la UE dentro del marco de la sociedad internacional; en función de su participación en el marco de la Agenda Social en ámbitos claves como el Estado del Bienestar, la Cooperación al Desarrollo o el fenómeno migratorio; bien en clave de agentes económicos y unidades de recepción de fondos europeos; en relación al tratamiento de la citada relación (regiones-UE) y preferentemente del principio de subsidiariedad en el marco de los ordenamientos internos de los estados miembros, y preferentemente del español; o bien desde la específica perspectiva de la paradiplomacia y la movilización o activación regional ascendente con respecto a las instituciones europeas.

De hecho, la participación de las regiones en el escenario europeo ha sido extensamente estudiada tanto por los teóricos de la integración europea, como por los de los estudios regionales comparados. Actualmente no

cabe duda de que las regiones participan a través de diferentes modalidades en el proceso decisonal europeo. Los motivos que llevan a las regiones a activarse en los ámbitos europeo e internacional son de naturaleza preferentemente económica y política. Específicamente **César Colino** (Capítulo 4) concreta como los más destacados: 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 nacionales 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; o por último,

potenciar el crecimiento económico y el 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 los electorados regionales, ganando a la vez legitimidad, consiguiendo la reelección y eludiendo la culpa por políticas impopulares.

Dichos intereses vienen marcando la proyección internacional de algunas de las regiones con más extensos poderes de Europa, afirmándose por tanto el protagonismo que las entidades subestatales pretenden asumir. Para ello, las regiones se trasladan a Bruselas, lugar privilegiado para orquestar la estrategia regional de *lobbying*, por medio de diversos canales directos o mediados a través de los Estados de los que forman parte, y por medio de los que intentan influir en el proceso decisonal europeo. Ni la posición, ni las demandas actuales de las regiones son idénticas a las que sostenían en el pasado. La evolución y la consecución de algunas de las reivindicaciones regionales primitivas de carácter institucional (participación directa en el Consejo de Ministros o creación del Comité de las Regiones), han provocado una reformulación de las prioridades regionales. En este sentido, actualmente se reproducen reclamaciones acerca de las garantías para la autonomía regional a escala europea, el acceso al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, o la reforma de los mecanismos de participación.

La Unión Europea se configura en la actualidad como un sistema de *Gobernanza a Múltiples Niveles*, en el que participan formal e informalmente diversos actores de niveles institucionales diferentes. Por lo tanto, la UE no es ya solamente una cuestión de Estados, sino que, como hemos podido comprobar a través de los capítu-

los anteriores, las entidades subestatales, es decir las regiones europeas, vienen adquiriendo paulatina y progresivamente cuotas de poder, desde la Declaración de Regionalismo de la Asamblea de Regiones de Europa, hasta el tratamiento de la subsidiaridad en el Tratado de Lisboa, tal y como describe panorámicamente **Santiago Petschen** (Capítulo 2). Si bien las regiones no han sustituido a los Estados, participan junto a ellos, aunque no con la misma extensión ni disfrutando de idéntico peso, en el proceso de toma de decisiones. Particularmente, aquellas que gozan de capacidades legislativas (poseen un Parlamento y un Gobierno propios a escala subestatal) se vienen postulando de manera autónoma como el tercer escalón de gobierno de la Unión Europea¹.

La incorporación de los Gobiernos de las regiones con capacidades legislativas al proceso político comunitario es una realidad, y se puede afirmar que con el Tratado de Lisboa la subjetividad europea de las regiones aumenta considerablemente. De hecho, en la UE actual, una vez el Tratado de Lisboa acaba de entrar en vigor, resulta indiscutible que el fenómeno de europeización abarca el nivel supranacional en las relaciones entre los varios países europeos, el nivel nacional con el aprovechamiento por parte de los actores políticos de las oportunidades otorgadas por Europa, pero también el subnacional o subestatal, con el refuerzo o la creación de «arenas» o escenarios políticos de nivel regional, entre las que destacan, de manera muy acentuada, las de aquellas con capacidades legislativas, recientemente agrupadas en el grupo REG-LEG.

1 Incluso existen algunos autores, entre ellos Matthias Schulze (Capítulo 8), que pregonan y distinguen la relevancia a escala europea de un cuarto nivel de gobierno, el local.

En cuanto arenas de la política europea, las regiones vienen jugando un papel privilegiado desde hace más de dos décadas dentro del marco de la Política Europea de Cohesión, tal y como han resaltado las contribuciones de **Eric Dufeil** (Capítulo 3), **Alberto Allende** (Capítulo 10) y **Michael Scheneider** (Capítulo 17). Puesto que en muchos casos el desarrollo económico es una competencia ubicada a escala regional, por lo menos en parte, es evidente que las regiones tienen que tener su papel en este ámbito. Se trata por tanto de una política que ofrece a la UE un marco absolutamente único para unir esfuerzos e implementar nuevas orientaciones europeas de cara a los nuevos desafíos, involucrando a todos actores potenciales, incluidos los subestatales.

A pesar de que ya resulten más realistas los discursos que abogan por una *Europa con las regiones* en lugar de aquellos primitivos acerca de una *Europa de las Regiones*, en el contexto de la UE del Tratado de Lisboa, resulta innegable tanto la existencia como la importancia a escala europea de ese denominado *Tercer Nivel* de gobierno por debajo de la UE y de los Estados-nacionales. No cabe duda de que ese escalafón regional está más cerca de la ciudadanía y por ello se revela más eficiente, tanto para la proposición como para la implementación de las políticas comunitarias. Por eso, la interacción entre el *Tercer Nivel* y la denominada *Gobernanza a Múltiples Niveles* (*Multi-level Governance*), resulta evidente. La idea implica (básicamente) que el gobierno de Europa se realiza a diferentes niveles interconectados entre sí, y que el subestatal es uno de ellos, concretamente el tercero. Aun reconociendo sus evidentes límites, el modelo de la gobernanza multinivel permite diseñar una UE como un sistema político completo y articulado y no sólo como el territorio en el que

se desenvuelven unos pocos actores, constituyendo la aproximación interpretativa que mejor describe el actual proceso de transformación y la dirección hacia la que se mueve el proceso de europeización. Además, constituye un elemento de equilibrio dentro del proceso de integración supranacional, que aunque evidentemente supereditado al nivel de gobierno de los Estados nacionales, indudablemente lo modula y lo limita. En ese sentido, a las regiones, y preferentemente aquellas que disfrutaran de capacidades legislativas, se les puede augurar todavía un notable recorrido a escala europea.

Precisamente, esa *Gobernanza a Múltiples Niveles* queda plasmada a través del constitucionalismo multinivel, por **José Antonio Montilla** (Capítulo 6) dentro del marco específico de la política de inmigración. Un ámbito del todo sugerente en el que se confirma una doble tendencia: la paulatina asunción de tareas en materia de inmigración por parte de las regiones (particularmente las españolas) y el despliegue de las políticas europeas en los ámbitos en los que las CCAA han asumido facultades competenciales, en concreto en la integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida. Apreciaciones que pueden ser confirmadas concretamente para algunos estudios de caso específicos dentro del marco de las entidades subestatales españolas, tal y como propone **Elisa Brey** (Capítulo 7), en los supuestos de las CCAA de Madrid y Andalucía. Muy pertinentes resultan las teorías del *Tercer Nivel* y de la *Gobernanza a Múltiples Niveles* en el marco de la ciudadanía multinivel y del estado del bienestar. Tal y como sostiene **Luis Moreno** (Capítulo 5), la ciudadanía multinivel puede ser entendida como un compuesto de vínculos colectivos que favorecen tanto la legitimidad supra-nacional como la democrática rendición de cuentas a escala subestatal en el marco de la implementación de las políticas so-

ciales. En ese sentido, las aspiraciones de las regiones dentro del Gobierno de Europa, también engloban aquellos aspectos relacionados con el desarrollo de la ciudadanía social. Dentro también del marco de la Agenda Social y como sugiere **Javier Roldán** (Capítulo 9), tampoco las regiones renuncian a desarrollar una política de cooperación para el desarrollo a escala subestatal.

A la hora de definir el rol actual de las regiones en la Unión Europea, no es posible obviar, como ya ha sido sugerido, que históricamente la toma de conciencia de las propias regiones y la configuración de poderosas y numerosas asociaciones interregionales como la Asamblea de las Regiones de Europa (1984), pusieron (sólo) a mitad de la década de los ochenta el tema regional en el escaparate comunitario. La Unión Europea no pasó por alto esta realidad a inicios de los noventa, con la firma del Tratado de Maastricht (1992). Entre otros avances, el más visible fue la creación del Comité de las Regiones, controvertido foro de expresión en el que conviven regiones y autoridades locales europeas.

Sin embargo, apenas unos años más tarde, a finales de los noventa surgió un evidente desencanto regional, que perdura en la actualidad. Ya entonces era evidente que el nivel regional o subestatal de gobierno no estaba en condiciones de sustituir al nacional. Pronto se tomó conciencia de la necesidad de reformular el modelo de participación de las regiones en la UE del siglo XXI. Sin embargo, y pese al interés demostrado por algunas de las regiones más extensas, pobladas y poderosas de Europa, el marco actual dispuesto por el Tratado de Lisboa dispone (sólo) de limitados avances en relación al papel de las regiones en la UE. No en vano, la UE es todavía más una unión económica que política, constituida originaria y tradicionalmente por Estados y no por

regiones, no estando dispuestos los países miembros a ceder a las regiones competencias de manera gratuita. El paso de los años ha quitado la razón a quienes a finales de los ochenta hablaban de una *Europa de las Regiones*. En cambio, ese idealismo inicial parece haberse rebajado actualmente a una *Europa con las Regiones*, siendo éstas un nivel de gobierno que coopera, pero que de ninguna manera sustituye al de los Estados miembros, tal y como queda transversalmente reflejado en la mayor parte de los capítulos anteriores.

A pesar de que los avances del fenómeno regional hayan sido limitados desde mitad de los noventa, hoy en día el papel de las regiones en la UE tiene una importancia, que al menos en el caso de aquellas con capacidades legislativas, debe crecer de manera significativa en el futuro próximo. Esto no sucederá como consecuencia de la sustitución de los Estados por regiones, sino por la cristalización de las posibilidades abiertas por el principio de subsidiariedad. Concretamente, por la puesta en funcionamiento del innovador *Mecanismo de Alerta Temprana*, que permite, en el contexto del Tratado de Lisboa, a los parlamentos subestatales una participación en el proceso de toma de decisiones europeas, de la que nunca habían gozado las regiones hasta la fecha.

El principio de subsidiariedad, tiene la finalidad de garantizar que la adopción de decisiones se efectúe lo más cerca posible de los ciudadanos, contribuyendo a reforzar la legitimidad democrática de la UE, algo muy relevante en la presente situación de crisis interna que vive el proceso de europeización. Como sostiene **Santiago Petschen** (Capítulo 2), se trata ésta de “una aportación del sentido común. No porque a las regiones se las tenga en cuenta como un nivel inferior de más

acercamiento a los ciudadanos sino porque es lógico que los parlamentos regionales que legislan sobre determinadas materias sean los que den su opinión sobre lo que se desea legislar de la misma materia en la Unión Europea; no los parlamentos nacionales que no pueden legislar sobre ello”.

Con su revisión en el Tratado de Lisboa, la subsidiariedad se ha reforzado añadiendo un protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Dentro de este marco, la innovación esencial ha sido la protagonizada por el *Mecanismo de Alerta Temprana*, que posibilita que los parlamentos nacionales, pero también los parlamentos regionales que posean competencias legislativas en Estados de estructura territorial descentralizada, realicen un control político previo acerca del respeto del principio de subsidiariedad de las iniciativas legislativas de la Unión. Ello permitirá a los parlamentos regionales aportar su criterio acerca del cumplimiento del principio de subsidiariedad de unas acciones comunitarias que pueden limitar o bloquear no sólo competencias estatales, sino también regionales. No es, por cierto, una cuestión de poco calado, puesto que en el seno del proceso de co-decisión, unas determinadas mayorías compuestas, entre otros, por parlamentos subestatales, pueden no sólo obligar a un nuevo estudio del proyecto de los actos legislativos, sino también en algunos casos, incluso a desestimarlos.

La aplicación efectiva de este *Mecanismo de Alerta Temprana* supondrá un notable avance desde la perspectiva de la democracia y de la interacción entre el nivel comunitario y el regional. De hecho, la participación de los parlamentos regionales constituye una fórmula indirecta de control de las actuaciones de los gobiernos

de los estados miembros, dentro del proceso decisorial comunitario. En este sentido, el debate acerca de la subsidiariedad debería evolucionar y dejar de centrarse en el reparto competencial, para profundizar en la mejora de la cooperación y la transparencia necesarias dentro del proceso de configuración de las políticas europeas, respetando tanto las funciones como la representatividad de cada uno de los niveles de gobierno, el subestatal incluido.

En ese sentido, **Fernando Domínguez** aprovecha en el capítulo 14, su doble condición de académico y letrado del Parlamento catalán para revelarnos algunas de las primeras experiencias en la materia dentro del marco de las actividades del Parlamento de Cataluña. En base a las mismas, advierte que: “los parlamentos españoles, tanto el estatal, como los autonómicos, tienen que adaptarse a los nuevos requerimientos que supone el control del principio de subsidiariedad respecto de los proyectos de normas europeos. La perspectiva europea siempre ha tenido dificultades para insertarse en el trabajo diario de los parlamentos. La incorporación de normativa europea y los debates entorno a los resultados de cumbres o consejos europeos han sido dos de los momentos en que la perspectiva europea ha penetrado en los parlamentos, pero ha faltado una visión de conjunto de toda la problemática que se está cocinando en la esfera europea”

De otro lado y respecto al cómo las regiones influyen en la gobernanza europea, resulta innegable el incremento de oportunidades de participación de las regiones europeas en el proceso decisorial de la UE durante las últimas dos décadas. Los canales de acceso, tanto formales como informales, a través de los cuales las entidades subestatales europeas pueden hacer llegar sus

reivindicaciones a Bruselas se han incrementado notablemente desde finales de los ochenta. Desde aquellas primitivas experiencias de cooperación transfronteriza desarrolladas en la década de los setenta, se ha pasado en la actualidad a una multiplicidad de fórmulas de movilización de las que participan en mayor o menor medida la práctica totalidad de regiones europeas.

Aunque la realidad del proceso de integración europeo haga que no en todos los casos la distinción sea clara, los mecanismos de movilización directos son los canales de activación que ponen en contacto de forma inmediata a las regiones europeas con las instituciones comunitarias. Por el contrario, los indirectos son los que prevén que esa relación transcurra con la intermediación de los Gobiernos nacionales. Entre los directos podemos citar la participación regional en el Consejo de Ministros de la UE, aquella que efectúan las entidades subestatales en los comités de la Comisión Europea, la disposición de la oficina de representación regional en Bruselas, la participación en el seno del Comité de las Regiones, así como la involucración en diferentes asociaciones interregionales. Por su parte, el mecanismo indirecto consiste en la participación regional en los instrumentos de concertación internos de la voluntad estatal a defender ante las instituciones comunitarias y preferentemente en el Consejo de Ministros de la UE.

Actualmente, la participación de las regiones europeas en el proceso decisional comunitario es una realidad. La misma resulta incuestionable a pesar de que desde unos sectores se pretenda negar tal posibilidad al contemplar exclusivamente la dimensión «estatocéntrica» de la dinámica comunitaria; y desde otros se lamenta su limitado impacto. Hace tiempo que las regiones europeas con mayores capacidades se concienciaron de

que para poder tener alguna influencia sobre las decisiones europeas no podían seguir esperando a que la UE se acercase a ellas, sino que debían tomar la iniciativa para participar del proceso decisional europeo. Por ello, actualmente muchas de las regiones europeas hacen uso de los cauces de activación ascendentes para conseguir que sus intereses sean escuchados en Bruselas. Algunas de ellas participan directamente en el Consejo de Ministros de la UE, bajo diferentes fórmulas convenidas con los Estados de los que forman parte y de manera más o menos formal en función de los casos y las situaciones. A pesar de haber sido la anterior la ancestral reivindicación de las regiones con mayor conciencia de nación a escala europea, en muchas ocasiones se ha demostrado más efectivo el cauce indirecto de la participación en el Consejo a través del propio Estado nacional.

Fuera del Consejo de Ministros, uno de los foros abiertos a la participación regional que ofrece unas mayores posibilidades de impacto, sobre todo al inicio del proceso legislativo europeo, es el de la Comisión Europea, a través del más formalizado proceso de la *comitología*, pero también a partir de las informales pero muy efectivas técnicas de *lobbying* que ejercen los funcionarios regionales sobre los de la institución europea. Muchos de esos funcionarios regionales están destacados de manera permanente en la capital europea formando parte de la delegación regional en Bruselas. Estas delegaciones, en algunos casos «cuasi embajadas», conforman un mecanismo aprovechado por la práctica totalidad de las regiones europeas, como fórmula para gestionar de una manera más cercana y eficaz el resto de canales de activación regional europea, tal y como explica el Delegado de la Junta de Andalucía, **Nicolás Cuesta** para el caso andaluz en el capítulo 19.

De idéntica manera, tampoco renuncian las regiones europeas a participar en algunos otros foros fuera de las instituciones comunitarias. El Comité de las Regiones es concebido por algunas estrategias regionales como un foro de escaso impacto directo pero de enorme visibilidad y reconocimiento político; mientras que algunas de las más poderosas asociaciones interregionales conforman potentísimos grupos de *lobbying*, con elevadas opciones de impacto sobre las decisiones europeas².

Particularmente para el caso andaluz, **Jorge Tuñón** concluye en el capítulo 18, que esa CCAA ha seguido una evidente estrategia de acumulación al haberse negado a perder ninguna oportunidad de movilización a través tanto de los cauces institucionales como de los más informales, motivo por el cual participa en todos y cada uno de los mecanismos de movilización contemplados (si bien no lo hace con una intensidad homogénea en todos ellos), sin renunciar a ninguno de ellos, por mucho que tenga muy presente que no todos le resultan igualmente efectivos. Como consecuencia, es propio de la aproximación europea andaluza, su (no tan común) preferencia por una elevada y constante participación en el Comité de las Regiones, la extensión y el interés demostrado acerca de su participación en el fenómeno de la *comitología*, así como los esfuerzos para que la perspectiva andaluza tenga suficiente representación en el marco de la postura nacional que España sostiene ante las instituciones europeas.

Más allá del específico caso andaluz, no podemos concluir sin hacer referencia específica a la reciente expe-

riencia del conjunto de las regiones españolas, en el ámbito de su referida interacción a escala europea. Desde la mera perspectiva constitucional, tal y como refleja **Sergio Cuesta** (Capítulo 13), aunque el Estado tenga asignada en exclusiva la competencia sobre las relaciones exteriores, no se pretende que esa cláusula se convierta en un “punto de fuga” que potencialmente vacíe de contenido competencias estatutarias, debiendo entenderse en sentido estricto y no en sentido amplio. Así lo ha reconocido amplia jurisprudencia constitucional, desde la célebre Sentencia 165/1994, que da carta de naturaleza legal a las oficinas regionales en Bruselas. Por ello, las CCAA pueden, dentro del ámbito de sus competencias, defender sus intereses a escala europea, sin que esas oficinas atenten al principio de exclusividad de la acción exterior del Estado. Del mismo modo, se entiende que las CCAA podrían potencialmente asumir cualquier rol negociador o representativo siempre que estuviera dentro de un marco legal habilitante, pues tan “Estado” es la Administración General del Estado como el conjunto de las CCAA. Así pues, por delegación competencial de la Administración General del Estado, una vez que haya un marco que dé seguridad jurídica a su actuación, nada obsta a que el ordenamiento jurídico se torne aún más favorable al margen de actuación de las CCAA.

Precisamente, en aras de esa “seguridad jurídica”, **Ana Carmona** (Capítulo 15) aboga por “la incuestionable necesidad de un marco general y superior regulador que sirva como referencia y que debe ser la Constitución”. A su juicio, a pesar de la valoración globalmente positiva que merecen (en términos de corrección constitucional) las opciones autonómicas, tampoco se puede ocultar que el anclaje estatutario del sistema actualmente vigente no resuelve ni los problemas estructurales ni

2 Incluso, Alberto Allende (en el capítulo 10) argumenta también la pertinencia del Comité Económico y Social como foro de discusión de las problemáticas regionales.

tampoco los déficits funcionales que han caracterizado el sistema de participación autonómica vigente en España. Asimismo, y bajo un prisma similar, **Miguel Agudo** (Capítulo 16), reconoce que dentro del presente marco de la oleada de reformas estatutarias, “vivimos un momento histórico idóneo para que se alcance una mejor adecuación estructural” de las CCAA en el ámbito de la Unión Europea. En este sentido, es básica la presencia de la voluntad de las regiones españolas de una parte, y europeas de otra, para reafirmar las políticas europeas de carácter horizontal, de cohesión económica, social y territorial y la disposición a emprender acciones encaminadas a reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo regional con la finalidad de eliminar el retraso de las más desfavorecidas de la UE.

Precisamente, de evaluar ese impacto o resultado económico de las políticas europeas a escala regional, tanto desde la perspectiva del conjunto de las CCAA españolas, como desde la más específica experiencia andaluza, se encargan **Antonio González Temprano** (Capítulo 11) y **Antonio Valverde** (Capítulo 12), respectivamente. Dentro del marco general de las regiones españolas, el primero de ellos estima que la contribución de las acciones estructurales a la convergencia de renta de las regiones atrasadas ha sido globalmente escasa, además de no corresponderse, en algunos casos, con el nivel de riqueza, si bien reconoce que este fenómeno queda parcialmente paliado con la recepción de recursos agrarios, y que más allá de críticas puntuales, está fuera de toda duda la relevancia de los recursos europeos para el crecimiento de las regiones españolas, particularmente, de las más atrasadas.

Además de su evidente finalidad redistributiva, los pagos europeos a las regiones tienen otras consecuen-

cias. Una de ellas es que favorecen la programación económica en el largo plazo al proporcionar recursos para ello. Otra, estos ingresos no resultan de una mayor presión fiscal territorial, por lo tanto, no detraen la actividad económica privada. La tercera es que son fuente de financiación de las cuentas públicas regionales, fuente que tiene un notable significado en las CCAA atrasadas; no debemos obviar que las transferencias comunitarias representaron el 13,6 por ciento del Presupuesto de ingresos de una región europea de la importancia de Andalucía en el periodo 2000-2006 y el 9,6 por ciento en 2007. En base a todo lo anterior, resultaría muy difícil explicar el devenir económico y social de las regiones tanto europeas como españolas sin analizar sus relaciones financieras con la UE.

En cualquier caso, resulta necesario puntualizar que el retorno económico obtenido por las regiones europeas en el marco de las políticas de la UE, por elevado o representativo que éste sea, no debe ser identificado en términos de impacto o éxito de sus respectivas estrategias de movilización o activación con respecto a las instituciones europeas. No ha podido demostrarse de manera empírica (hasta la fecha) una relación causal entre la estrategia de interacción de las regiones europeas y el retorno económico obtenido de la UE, en tanto en cuanto dicho retorno obedece también a un conjunto de factores al margen de dicha movilización. Aún así, tampoco debemos pasar por alto la correlación entre ambas cuestiones, ni obviar que muchas de las regiones europeas presentan como éxitos propios, precisamente esos retornos económicos procedentes de los fondos europeos, en tanto en cuanto constituyen una realidad fácilmente cuantificable. Sin embargo, no debemos tampoco olvidar, que la recepción de fondos europeos, más allá de la evidente disputa política al respecto, resulta, en el marco de la UE ampliada y de

la estrategia 2020, un mal menor y necesariamente menguante. Nadie puede sustraerse de la evidencia de que la mayor influencia de una región europea en el ámbito de la UE, sería precisamente no necesitar de la recepción de fondos y afectar directamente a la iniciativa legislativa europea.

A varias de estas cuestiones se refiere precisamente la (hasta 2009) Comisaria de Política Regional de la UE, **Danuta Hübner** (Capítulo 20), quien entiende que la nueva Estrategia 2020 debe vincular la salida de la crisis económica tanto con un crecimiento como un cambio estructural a largo plazo. Incidiendo tanto en la necesidad de una ciudadanía participativa que no excluya a ningún actor como en la *Gobernanza a Múltiples Niveles*, como pilar basilar del nuevo modelo. Precisamente, la nueva Estrategia 2020 debe involucrar, además de a las instituciones europeas, tanto al nivel regional como local de gobierno, quienes deben coparticipar del Gobierno de Europa, por medio de la utilización de todos aquellos mecanismos a su disposición, para que implementando los objetivos generales en específicos avances territoriales, puedan, asimismo, involucrar tanto al tejido económico, como a la sociedad civil y a la academia.

No cabe duda de que dentro del actual contexto de crisis internacional, así como de la denominada “fatiga” en el marco de la integración europea, la Estrategia 2020 ha encontrado un gran aliado en la *Gobernanza a Múltiples Niveles*, que debe aunar los esfuerzos de los niveles de gobierno europeo, nacional, regional, e incluso local, todo ello en el marco de una estricta rendición de cuentas, capaz de involucrar no sólo a los gobernantes sino también a los ya citados actores económicos, a las universidades y esencialmente a la sociedad civil. Dentro de este contexto, ha sido precisamente la política

regional europea, aquella que mejor ha interiorizado la Estrategia de Lisboa incidiendo: en el desarrollo de modelos de innovación regional, la eficiencia energética, el apoyo y la incentivación de las medianas empresas, las buenas prácticas y el aprovechamiento regional de los proyectos europeos, o la involucración en redes y *clusters* de progreso, entre otros. En definitiva el nivel de gobierno regional bien puede y debe implementar la Estrategia 2020, que deberá guiar a la UE a salir de la actual crisis mundial así como a fomentar la integración europea, a través de dos principios fundamentales: la rendición de cuentas de una parte, y la maximización de la competitividad, de otra.

Sólo de esta manera, será posible, no sólo acudir a un nuevo escenario en el que se hayan superado tanto la compleja situación económica actual como la fase de adaptación al recientemente en vigor Tratado de Lisboa; sino también hacer palpables y reales aquellas teorías de una verdadera *Europa con las Regiones*, que se apoye en aquellas como motores para su desarrollo y aliadas en sus desafíos. De esta manera, existiría una verdadera interacción entre la UE y sus regiones en ambos sentidos, que no sólo justificaría, sino que también legitimaría plenamente que las regiones ejerzan una paradiplomacia y una acción exterior a escala europea, desarrollando por tanto una más o menos sistemática, extensa y efectiva estrategia de interacción europea. Así, las regiones no sólo utilizarían muchos de los cauces y mecanismos analizados en este volumen para ser tenidas en cuenta e influir en el proceso decisonal europeo, sino que también escucharían a las instituciones europeas, para dentro de la *Gobernanza a Múltiples Niveles*, actuar eficientemente como *Tercer Nivel* de gobierno, y afrontar conjuntamente con la UE, los retos y desafíos de un siglo XXI, que será crucial en el devenir europeo.

Los autores



Los autores

MIGUEL AGUDO es Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Córdoba e Investigador responsable del área jurídica del Centro de Estudios Andaluces de la Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía. Profesor del Instituto Andaluz de Administración Pública, así como del Programa de Estudios Hispánicos de las universidades estadounidenses de Wellesley, Wheaton, Wooster, Smith, Oberling y Trinity College en la Universidad de Córdoba (PRESHCO). Desde junio de 2005 es el Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Córdoba. Así mismo, en la actualidad, es el director académico del Master Oficial en Derecho Autonómico y Local.

ALBERTO ALLENDE es Jefe de Unidad Sección ECO “Unión económica y monetaria, cohesión económica y social” del Comité Económico y Social de la Unión Europea. Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad de Bilbao. Master en Estudios Europeos del Colegio de Europa de Brujas. Certificado de Estudios superiores sobre el federalismo.

ELISA BREY es investigadora en el Centre d'Etudes de l'Ethnicité et des Migrations (Universidad de Lieja) y en el Grupo de Estudios sobre Población y Sociedad (Universidad Complutense de Madrid). Trabaja sobre los procesos de participación de los inmigrantes en los espacios

urbanos, y la expresión de sus identidades colectivas. Es autora de varias publicaciones sobre las filosofías públicas para la integración, y coautora de otras sobre la actitud de los sindicatos ante los trabajadores extranjeros, los retos políticos de la inmigración, el transnacionalismo político, y el papel del deporte para la construcción de las identidades.

ANA CARMONA es Profesora Titular de Derecho Constitucional en la Universidad de Sevilla. Fue Premio extraordinario de Doctorado de la Universidad de Sevilla (1995-1996). Ha desarrollado tareas de investigación en las Universidades de Pisa, Florencia, Palermo, Verona y La Plata. Autora de dos monografías (La configuración constitucional del decreto-ley, CEPC, 1997 y La conflictiva relación entre libertad sindical y negociación colectiva, Tecnos-CARL, 2000) y de múltiples artículos, así como de diversos capítulos en obras colectivas. Entre éstas, destaca su contribución en el libro coordinado por Pedro Cruz Villalón, Hacia la europeización del sistema constitucional español, FBBVA, 2007, con el capítulo «Las Comunidades Autónomas». Coordinadora de diversos programas Sócrates-Erasmus con Universidades italianas y de Alemania. Ha sido Vicedecana de Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho.

CESAR COLINO es Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración en la UNED. Ha sido profesor en

la Universidad de Salamanca y Autónoma de Madrid e investigador en el Instituto de Investigación para la Administración Pública, en Speyer Alemania (2000), y en el Instituto Max-Planck para el Estudio de la Sociedad en Colonia (1997). Ha sido recientemente investigador invitado en el Centro de Estudios Federales de la Universidad de Kent (RU) (2008). Sus publicaciones e investigaciones recientes han tratado, entre otros temas, la europeización de los Estados miembros, la acción exterior de las CCAA, y las reformas constitucionales en sistemas federales.

NICOLÁS CUESTA es el actual Delegado de la Delegación de la Junta de Andalucía en Bruselas. Es también licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad de Granada. Máster en Política Comunitaria por el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad Libre de Bruselas y Master en Relaciones Internacionales por el Centro Europeo de Investigaciones Internacionales y Estratégicas (CERIS)-Universidad de París XI. Desde principios de 2007 hasta septiembre de 2009 coordinador de los programas de ayuda y cooperación al desarrollo para Mauritania y Sierra Leona en la Dirección General de Cooperación Externa de la Comisión Europea. Con anterioridad (2001-2007) asesor técnico en la Delegación de la Junta de Andalucía en Bruselas.

SERGIO CUESTA es funcionario de la Carrera Diplomática: Director Adjunto del Gabinete del Secretario General para la UE. Funcionario del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. Máster en Estudios Político-Administrativos de la UE en el Colegio de Europa en Brujas. Máster en Estudios de Asia Oriental (especialización: China contemporánea y Relaciones Internacionales). Licenciado en Derecho por la Universidad de Málaga.

FERNANDO DOMÍNGUEZ es Letrado del Parlamento de Cataluña y profesor asociado de Derecho constitucional de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Sus principales publicaciones son: “Las regiones con competencias legislativas” (2005) y “Más allá de la Nación: la idea de España como ‘Nación de naciones’ “ (2006). Ha colaborado en diversas obras colectivas, entre las que destacan los manuales de “Derecho Público de Cataluña” (2008), dirigido por Mercè Barceló y Joan Vintró, y el “Manual de Derecho Constitucional” (2009), dirigido por Miguel A. Aparicio y Mercè Barceló.

ERIC DUFEIL, forma parte en la actualidad de la Unidad de España en la Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea. Doctor en Econometría por la Universidad de París X en 1979, es funcionario de la Comisión Europea desde 1985. En la misma ha formado parte de diferentes unidades pertenecientes a las Direcciones Generales de Competencia y Regiones, siendo esta última en la que ejerce desde 2008 como Jefe de la Unidad encargada de supervisar la aplicación y distribución de los Fondos de Cohesión y los Fondos Europeos de Desarrollo Rural en España.

DANUTA HÜBNER es en la actualidad Presidenta de la Comisión Desarrollo Regional del Parlamento Europeo. Es economista, académica (Profesora de la Facultad de Economía de la Universidad de Varsovia) y política. Inició su carrera como economista en su Polonia natal, país en el que pronto desempeñó diferentes cargos políticos, alcanzando algunos de significativa relevancia como el de Consejera Ministerial del Presidente de Polonia, o los de Ministra de Exteriores y Ministra de Asuntos Europeos. Fue significativa su contribución en las negociaciones entre Polonia y la UE para facilitar la adhesión de este país a la misma. Precisamente con la

definitiva entrada de Polonia en la UE, inició su carrera europea, desempeñando entre 2004 y 2009 el cargo de Comisaria de Política Regional de la Comisión Europea, puesto que abandonó tras las últimas elecciones europeas de 2009, para pasar al Parlamento Europeo.

JOSÉ ANTONIO MONTILLA es Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada. Titular del módulo Jean Monnet de Derecho Constitucional Europeo. Miembro del Comité de expertos de la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRALEX). Presidente de la Comisión de Control de CajaGranada. Autor de numerosas publicaciones en Derecho autonómico, Derecho de la Unión Europea, inmigración, derechos políticos, jurisdicción constitucional, etc.

LUIS MORENO es Doctor en Ciencias Sociales y Honorary Fellow por la Universidad de Edimburgo, es Profesor de Investigación del Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Ha sido investigador y docente en diversas universidades europeas y norteamericanas. Coordina el equipo investigador español del proyecto internacional, 'Actitudes hacia el Bienestar en una Europa en transformación' (Fundación Europea de la Ciencia).

SANTIAGO PETSCHEN es Catedrático emérito de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Profesor Jean Monnet de la Unión Europea. Miembro del Grupo "ad hoc" de la Asamblea de Regiones de Europa (ARE) que redactó el texto de la Declaración Europea del Regionalismo. Autor del libro "La Europa de las Regiones". Institut d'Estudis Autonòmics. Ediciones castellana (1992) y francesa (1993). Barcelona. Y "El Papel de las Regiones en Europa". Biblioteca Nueva. Madrid, 2003.

MICHAEL SCHNEIDER forma parte actualmente de la Comisión de Cohesión Territorial (COTER) del Comité de las Regiones. Es doctor en filosofía y desde 1986 se ha venido dedicando a la política, primero a escala regional y local y después europea. Por ello, ha desempeñado diferentes cargos en representación del partido CDU tanto en la Alta Sajonia como en Alemania. Entre 2008 y 2010 fue Presidente de la Comisión de Cohesión Territorial del Comité de las Regiones, a la vez que Vicepresidente del citado Comité. Desde inicios de 2010 es el nuevo Presidente del Partido Popular Europeo en el Comité de las Regiones.

MATTHIAS SCHULZE es actualmente Presidente de la Unidad de Empleo y Política Social, Consejo Europeo de Municipios y Regiones. Tiene estudios en Sociología, Economía y Filosofía en diferentes universidades alemanas y viene desempeñando distintos puestos en la administración local de las ciudades de Offenbach y Offembach am Main en relación con políticas de empleo, investigación urbana e integración. En la actualidad, además de Presidente de la Unidad de Empleo y Política Social del Consejo Europeo de Municipios y Regiones, se desempeña como consultor para diferentes gobiernos y autoridades locales en Bruselas, pudiéndose destacar su liderazgo de la red "Beschäftigungspolitik: kommunal", dedicada a las políticas de empleo regionales y locales.

JAVIER ROLDÁN es Catedrático desde 1995, primero en la Universidad de Almería, en la que fue titular asimismo de la Cátedra Jean Monnet de Derecho de la Unión Europea. Desde 2003 es Catedrático en Derecho Internacional Público por la Universidad de Granada. En esta universidad ha obtenido el premio de Excelencia Docente 2009., Ha ampliado estudios en Bruselas, Pa-

rís, Florencia, La Haya, etc. Ha impartido conferencias en numerosos centros de España y del extranjero. Es autor único de cuatro libros sobre la política de desarrollo de la UE, “Democracia y Derecho internacional”, “Ensayo sobre el Derecho internacional” y “Las relaciones exteriores de España”. Más de 50 artículos sobre distintos temas de Derecho internacional y europeo

ANTONIO GONZÁLEZ TEMPRANO es Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad Complutense de Madrid. Director durante 12 años del Departamento de Economía Aplicada V de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Sus líneas de investigación se han centrado en el análisis de la dimensión social de la Economía, particularmente, del gasto social de las Administraciones Públicas y del Estado de Bienestar, tanto en los países de la OCDE como en España y sus Comunidades Autónomas.

JORGE TUÑÓN es profesor en Derecho y Política en la Universidad Carlos III de Madrid. Es “Doctor Europeus” y “Premio Extraordinario de Doctorado” en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (U. Complutense de Madrid). Previamente se licenció en Derecho (U. de Granada), Comunicación (U. Carlos III) y Ciencias Políticas (U. Complutense). Ha sido profesor o investigador invitado en diferentes universidades americanas (Buenos Aires y Torcuato di Tella); europeas (Edimburgo, Lovaina, Florencia, o Valle de Aosta); y españolas (Las Palmas, Málaga y Pompeu I Fabra). Forma parte de distintos grupos de investigación europeos. Es especialista en Derecho y Política de la Unión Europea, Regionalismo y Federalismo. Cuenta con experiencia como periodista y ha trabajado para la Comisión Europea en Bruselas.

ANTONIO VALVERDE es Director General de la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía (IDEA). Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) y funcionario de la Administración General del Estado. Ha desarrollado su actividad profesional principalmente en la Consejería de Economía y Hacienda ocupando el puesto de Director General de Fondos Europeos de la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía desde el 2002. Ha colaborado habitualmente como profesor con el Instituto Andaluz de Administración Pública en distintos cursos de formación, así como con la Universidad de Sevilla y con la Universidad Internacional de Andalucía. Ha dirigido numerosos estudios y trabajos relacionados con la aplicación de los fondos europeos en Andalucía.

