

REVISTA DE DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

Núm. 13 - 2º semestre 2007



RELACIÓN DE NÚMEROS PUBLICADOS

1. ¿Quo Vadis Europa?
2. La Unión Europea en el proceso de globalización.
3. El futuro de la Unión Europea. La reforma de las Instituciones.
4. La Unión Europea, una perspectiva mexicana.
5. La Europa social. La Europa de la solidaridad.
6. La gobernanza europea.
7. Servicios públicos, privatizaciones y liberalizaciones en la Unión Europea.
8. La Constitución de la Unión Europea.
9. La acción exterior de la Unión Europea en la Constitución Europea.
10. La Unión Europea como espacio de libertad, seguridad y justicia.
11. La protección de los ciudadanos europeos por el Derecho de la Unión.
12. El Proceso de Bolonia en el Espacio Europeo de Educación Superior.
13. Las regiones en la Unión Europea

Copyright © 2007

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos (www.cedro.org) vela por el respeto de los citados derechos.

© CC.OO.

© UNED

© Constitución y Leyes, S.A.
Gran Vía, 48 - 1º B
28220 Majadahonda - Madrid
colexeditor@interbook.net
<http://www.colex.es>

I.S.S.N.: 1695-1085

Dep. Legal: M-51.747-2001

Preimpresión: Lufiercomp, S.L. San Fernando de Henares (Madrid)

Imprime: Edipack Gráfico. Tel.: 91 648 73 24

Director: ENRIQUE LINDE PANIAGUA

Secretaria: PILAR MELLADO PRADO

Vicesecretaria: PILAR CELMA ALONSO

Consejo de redacción: Juan Cruz Alli Turrillas, Mariano Bacigalupo Saggese, Diego Cámara del Portillo, Pilar Celma Alonso, Carmen Fernández Rodríguez, Jesús Ángel Fuentetaja Pastor, Miguel Gómez Jene, Concepción González Rabanal, Enrique Linde Paniagua. Marta Lora-Tamayo Vallvé, Blanca Lozano Cutanda, Pilar Mellado Prado, Juan José Montero Pascual, Pedro-Pablo Miralles Sangro, Ramón Pais Rodríguez, Ramón Parada Vázquez, Silvia del Saz Cordero.

Consejo asesor: Manuel Ahijado Quintillán, Francisco Aldecoa Luzárraga, Alfredo Allué Buiza, Paz Andrés Sáenz de Santamaría, Enrique Barón Crespo, Antonio Calonge Velázquez, Marc Carrillo López, Mercedes Fuertes López, José María Gil Robles y Gil Delgado, Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Araceli Mangas Martín, Ramón Martín Mateo, Manuel Medina Ortega, Ana de Palacio Vallelersundi, Luciano Parejo Alfonso, Beatriz Pérez de las Heras, Ángel Rodríguez-Vergara Díaz, Álvaro Rodríguez Bereijo, Gil Carlos Rodríguez Iglesias, Pedro Solbes Mira, Francisco Sosa Wagner, Leopoldo Tolivar Alas y Carlos Westendorp y Cabeza.

REVISTA DE DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA (REDUE)

Publicación semestral del Departamento de Derecho Administrativo. Centro de Estudios de Derecho de la Unión Europea (CEDUE) Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

Precio del número suelto: 18 euros

Suscripción anual, 2 números: 25 euros

SUSCRIPCIONES Y ADQUISICIONES

Editorial Constitución y Leyes, S. A. (COLEX)

Gran Vía, 48 - 1º B

28220 Majadahonda. Madrid

Tel.: 91 639 37 72

Fax: 91 639 37 70

E-mail: colexeditor@interbook.net - <http://www.colex.es>

UNED (Difusión y ventas)

C/ Bravo Murillo, 38

28015 Madrid

Fax: 91 398 75 27

NORMAS GENERALES PARA LA PUBLICACIÓN DE TRABAJOS EN LA REVISTA DE DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA (REDUE)

1. Todos los estudios y notas deberán ser informados favorablemente por algún miembro de la Dirección, del Consejo de Redacción, del Consejo Asesor, o por algún especialista, por delegación de esos órganos.
2. Todos los estudios y notas deberán ser inéditos: no se publicarán trabajos publicados ya en otras revistas o en libros o en actas de congresos. Pero si un autor deseara publicar un trabajo, previamente publicado en la *Revista de Derecho de la Unión Europea (REDUE)*, en otra revista española o extranjera o en algún libro colectivo, deberá hacer constar en nota que el trabajo se publicó previamente en la *Revista de Derecho de la Unión Europea (REDUE)*.
3. Los originales de los ESTUDIOS no sobrepasarán las 30 hojas a doble espacio en DIN A4 (en Times New Román 12 o equivalente). En dichos límites se incluyen las notas a pie de página (dos puntos inferiores).
4. Los originales de las NOTAS no sobrepasarán las 15 hojas a doble espacio en DIN A4 (en Times New Román 12 o equivalente). En dichos límites se incluyen las notas a pie de página (dos puntos inferiores).
5. Debe ser enviado en soporte informático, así como en texto impreso (sistema Word) a la Dirección de la Revista.
6. Los libros enviados a la *REDUE* serán objeto de publicación en una Lista de libros recibidos. La dirección de la *REDUE* encargará en determinados casos una breve reseña. Sólo se publicarán las reseñas encargadas por la *REDUE*.

La correspondencia con la *Revista de Derecho de la Unión Europea* debe dirigirse a la Secretaría de la misma.

Facultad DE DERECHO DE LA UNED
Departamento de Derecho Administrativo

C/ Obispo Trejo, s/n.
28040 Madrid
Tel.: 91 398 61 40
Fax: 91 398 61 24

LAS REGIONES EN LA UNIÓN EUROPEA

Págs.

• Prólogo: <i>¿Avanza la Unión Europea? Un ejemplo paradigmático de lo que no hay que hacer para construir Europa.</i> Enrique Linde Paniagua	9
• <i>¿Europa de los Estados versus Europa de las regiones? La Unión y las Comunidades Europeas como organizaciones intraestatales.</i> Enrique Linde Paniagua	13
• <i>El Comité de las regiones: un futuro incierto.</i> Pilar Mellado Prado	23
• <i>Una panorámica económica de las regiones europeas.</i> Miguel Ángel García Díaz	49
• <i>La participación de las regiones en la elaboración y en la ejecución del Derecho europeo.</i> Jesús Ángel Fuentetaja Pastor	77
• <i>La participación de las Comunidades Autónomas y el uso de sus lenguas oficiales en las Instituciones de la Unión Europea.</i> José María Vidal Beltrán .	93
• <i>Los parlamentos regionales y la Unión Europea.</i> Alfredo Allué Buiza . . .	109
• <i>La cooperación transfronteriza entre regiones europeas. En busca de un instrumento jurídico eficaz.</i> Alberto A. Herrero de la Fuente	125
• <i>Las regiones ultraperiféricas de la Unión. Una dimensión singular. Especial referencia a Canarias.</i> Antonio Brito Pérez	161
• <i>El acceso de las regiones al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.</i> Marta Gómez de Liaño Fonseca-Herrero	195
• <i>Cohesión económica entre las regiones de la Unión Europea: Teoría inadecuada, evidencia confusa, políticas insuficientes.</i> Manuel Ahijado, M ^a José Lorenzo, Isabel Escobedo	215
• <i>Las Regiones en la Unión Europea tras los nuevos Estatutos de Autonomía.</i> Ángel Rodríguez-Vergara Díaz	247

Todos los artículos de este número de la REDUE han sido evaluados favorablemente por miembros del Equipo de Evaluación de esta Revista.

PRÓLOGO

¿Avanza la Unión Europea? Un ejemplo paradigmático de lo que no hay que hacer para construir Europa

ENRIQUE LINDE PANIAGUA

*

El Consejo Europeo de Bruselas, celebrado los días 21 y 22 de junio de 2007, afrontó uno de los retos de mayor responsabilidad en la historia de la Unión: el de resolver la crisis iniciada en el verano de 2005 por los no francés y holandés a la Constitución Europea, continuada por los planteamientos antieuropeístas encabezados por el Reino Unido y Polonia, seguidos por activa o pasiva por los Estados miembros de la Unión que no sometieron a ratificación el Tratado constitucional.

Dicho Consejo ha supuesto el entierro definitivo de la Constitución Europea, un entierro sin honores, más bien con deshonor, que culmina una cadena sucesiva de irresponsabilidades de los líderes europeos que se iniciara con las negociaciones del Tratado de Niza.

El Consejo no ha dedicado en sus conclusiones de la presidencia ni una sola palabra a la Constitución Europea. Todo ha quedado sumido bajo el manto del olvido: olvido de los mandatos de Consejos Europeos precedentes; olvido de la creación de la Convención Europea y de sus trabajos; olvido de que todos los Estados miembros, sin excepción, firmaron en 2004 en Roma de modo solemne el Tratado constitucional; olvido de que en España y Luxemburgo se celebraron referéndums que arrojaron un resultado positivo; olvido de que la mayoría de los Estados de la Unión, ratificaron el Tratado constitucional; y otros tantos olvidos mayores y menores.

Los gobernantes de Francia y Holanda, causantes principales de la crisis, no han dado ninguna explicación que haya trascendido públicamente. Y no parece que ningún gobernante europeo ha exigido o sugerido que franceses y holandeses repitan el referéndum fallido (como se exigió a Irlanda, como consecuencia del resultado negativo del primer referéndum que se celebró en dicho país con motivo del Tratado de Niza). Y a río revuelto, como siempre, han aparecido el Reino Unido y Polonia dando un burdo espectáculo nacionalista, cada uno con su peculiar estilo, que no hace sino preconizar a destiempo el retorno a la Europa de los mercaderes.

Sin embargo, concluido el Consejo Europeo, celebrado los días 21 y 22 de junio, los representantes de los gobiernos de los respectivos Estados miembros han trans-

mitido un mensaje extraordinariamente positivo de sus trabajos. ¡La crisis ha sido superada! ¡Europa avanza! ¡Grandes líderes se vislumbran en el panorama europeo! Estos serían, entre otros, los mensajes que han transmitido irreflexivamente los medios de comunicación españoles. Y muchos de los antaño entusiastas de la Constitución Europea, con desparpajo difícilmente igualable, consideran tras el citado Consejo Europeo que hemos salido ganando con el entierro de la Constitución Europea.

Algún comentarista, con mayor criterio e independencia, aun sin entrar en el análisis del vergonzante entierro constitucional, ha advertido lo que es obvio: por el momento no es posible alborozo alguno porque lo que resulta evidente es que se ha retrocedido y vuelto al punto de partida, al umbral de este siglo XXI. Así, estamos lejos de poder celebrar el fin de la crisis. Primero, será necesario concluir la redacción de un Tratado de reforma con los materiales, no muy precisos, acordados en Bruselas. Como no pensar, con los antecedentes que tenemos, que será difícil concluir un texto susceptible de ser suscrito por todos. Sigamos adelante: imaginemos que ya tenemos un nuevo texto. Si no recuerdo mal los jefes de Estado y de Gobierno también acordaron por unanimidad un texto de Tratado constitucional tras la Convención Europea que elaborara la Constitución Europea. Sigamos adelante: imaginemos que todos los jefes de Estado y de Gobierno firman el texto del tratado de reforma que sustituya a la Constitución Europea. Si no recuerdo mal todos los jefes de Estado y de Gobierno firmaron solemnemente el Tratado constitucional en Roma en 2004. Sigamos adelante: comienza el período de ratificación del Tratado de reforma. Si no recuerdo mal en 2005 comenzó también el período de ratificación de la Constitución Europea. Y, entonces, sucedió que Francia y Holanda dijeron no, lo que produjo como consecuencia que los Estados antieuropeos, a que antes me referí, consideraran que el trabajo sucio ya estaba hecho. No era necesario dar la cara. Pero, con estos antecedentes: ¿Cómo podemos confiar en los gobernantes europeos y en el apoyo de los ciudadanos de algunos Estados miembros si se somete, como es preceptivo en algún caso, el nuevo Tratado de reforma a referéndum? ¿Dirán sí al Tratado de reforma los ciudadanos irlandeses y daneses, si como se anuncia son llamados a referéndum consultivo y vinculante? ¿Dejarán de plantear problemas Polonia y Reino Unido? ¿Qué razones pueden esgrimirse para no celebrar un referéndum sobre el Tratado de reforma en España? Los gobernantes europeos han ganado la batalla de la comunicación creando la apariencia de que no hay problemas; o de que se han superado los problemas con los que se encontró la Constitución Europea, pero lo cierto es que seguimos teniendo los mismos problemas que antes del Consejo Europeo de 21 y 22 de junio de 2007.

Con todo hay que decir que la canciller Merkel ha realizado un buen trabajo, pues habiendo ratificado Alemania el Tratado constitucional estaba más que legitimada para buscar una solución a la crisis. De poco habría servido empeñarse en seguir adelante a la vista de las posiciones francesa, holandesa, británica, polaca, y la de otros gobernantes de Estados miembros que han pasado inadvertidos. Merkel ha sido pragmática, ha sacrificado la Constitución, ha retrocedido dos pasos para intentar dar un paso firme adelante, y para ello ha buscado la complicidad del Presidente de la República francesa que ha conseguido presentarse como salvador de Eu-

ropa, en un ejercicio de transmutación que ha convertido al responsable del problema en adalid de la solución. Con todo lo sucedido aunque España ha sido una perdedora clara en el proceso, el menor de los males ha sido el camino elegido por el Presidente del Gobierno español de aliarse con la Canciller alemana.

¿Pero se ha dado un paso firme? El año pasado publicamos en esta Revista un manifiesto dirigido a la canciller Merkel en que exigíamos, como ciudadanos europeos, pragmatismo, pero ¿no se ha ido más allá de los límites del pragmatismo razonable aceptando todas las líneas rojas de Reino Unido y Polonia?: Esto es: el no a la Europa Política; exclusión de símbolos; exclusión de la integración de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión en el texto de los Tratados constitutivos; exclusión del reconocimiento explícito en los Tratados constitutivos de la primacía del Derecho de la Unión Europea; exclusión de la denominación de Ministro de Asuntos Exteriores; exclusión de las denominaciones ley europea y ley marco; postergación de un sistema razonable de mayorías a 2014 o 2017. ¿Acaso no se aprobará antes de dichas fechas un nuevo tratado sobre este tema que vuelva a atrasar la entrada en vigor de un sistema de mayorías más eficiente y democrático?

No resulta exagerado calificar al pragmatismo del Consejo Europeo de vergonzante. En ocasiones lo pragmático es decir no. En ocasiones es preciso detenerse y dejar claro hacia dónde queremos dirigirnos y no seguir a ciegas de modo apresurado, con agendas abiertas de nuevas adhesiones, con incertidumbre institucional y, lo que es más grave, desprovista la Unión de instrumentos adecuados para afrontar retos colectivos sólo abordables desde instancias netamente europeas.

Los errores del pasado están pasando su fatídica cuenta. En particular, se observan ahora con claridad los efectos de la ampliación de la Unión desde 1995 sin alcanzar un acuerdo sobre los siguientes pasos de la construcción europea. Dicha ampliación ha reforzado la posición estratégica de los británicos que anclados en la ilusión de un pasado glorioso, que nunca volverá, ahondan cada vez más en su separación de Europa, en su alejamiento del proyecto europeo, pero sin abandonarlo. Y lo que es más preocupante la posición británica ha contagiado a otros Estados, incluso a estados fundadores como Holanda. El general De Gaulle vetó en dos ocasiones la entrada del Reino Unido en la Unión y creo que la Historia le está dando la razón.

El caso de Polonia presenta mayor gravedad si cabe. Es el país con la menor renta *per cápita* de la Unión, a excepción de los incorporados recientemente, Bulgaria y Rumanía. Polonia va a recibir en los próximos años más de 65.000 millones de euros de la Unión Europea, particularmente de su principal contribuyente, Alemania. Y, en estas y otras circunstancias desfavorables similares, su posición lejos de ser constructiva ha sido desde siempre destructiva, imitando lo peor de las tácticas del Reino Unido. ¿Qué diferencia con la posición constructiva del Gobierno de González! y ¡qué similitudes con el Gobierno antieuropeísta de Aznar!

Si el tratado de reforma culmina con éxito lo celebraremos abiertamente, porque al margen de la sana crítica, que pretendemos seguir practicando, hay que decir que Europa no está hecha para impacientes. Tampoco debiera estar hecha Europa para los que pretenden liquidar lo mejor de la historia europea que ha tenido lugar desde

que se fundara la CECA en 1951. Pero, por el momento tenemos un problema: no existe garantía alguna de que se pueda seguir practicando en el futuro el extraño paso de baile europeo, dos atrás uno adelante.

* * *

Como en años precedentes, la semana del 2 al 6 de julio de 2007 nos reunimos en Ávila un grupo de profesores y especialistas en la Unión Europea para debatir sobre «Las regiones en la Unión Europea» y otros temas relacionados con la Unión. Y, como en años anteriores tuvimos el patrocinio de la Federación de Servicios y Administraciones Públicas de Comisiones Obreras, a cuya Secretaria de Formación, María Antonia Montero y su equipo, manifestamos nuestro agradecimiento por su continuado apoyo.

2 de julio de 2007

¿EUROPA DE LOS ESTADOS *VERSUS* EUROPA DE LAS REGIONES? LA UNIÓN Y LAS COMUNIDADES EUROPEAS COMO ORGANIZACIONES INTRAESTATALES

ENRIQUE LINDE PANIAGUA

Profesor Titular de Derecho Administrativo. UNED

SUMARIO: I. Introducción. II. La Unión europea y su naturaleza interestatal primigenia. III La participación de las regiones en la Unión o la verificación de su naturaleza interestatal. IV. Los ciudadanos y su participación en la Unión como prueba definitiva de su carácter interestatal. La interrelación entre las distintas instancias de poder en la Unión. La complejidad y la intraestatalidad

I. INTRODUCCIÓN

Las Comunidades y la Unión Europeas son, formalmente, creaciones de los Estados-nación. Son organizaciones político-jurídicas para cuya creación se han utilizado tratados internacionales; esto es, uno de los instrumentos jurídicos que utilizan los Estados-nación en las relaciones convencionales entre éstos. De manera que una respuesta inmediata a la pregunta: ¿cómo deben caracterizarse jurídicamente a las Comunidades y a la Unión Europea? sería decir que son organizaciones internacionales integradas por Estados-nación. Pero, lo cierto es que la citada respuesta, que para muchos es concluyente e incluso reconfortante, a mi juicio, no es capaz ni de describir ni de sintetizar adecuadamente al conjunto de organizaciones que son, sin duda, las Comunidades Europeas y la Unión.

Justamente, el objeto de este trabajo sería el de revisar denominaciones y contenidos antes referidos a la luz de la evolución histórica y regulación actuales de las Comunidades y la Unión Europea.

Los conceptos jurídico-políticos, configurados a lo largo de la historia tienen, en numerosas ocasiones, un peso de tal naturaleza que son capaces de operar sobre el presente limitando las nuevas potencialidades. Las nuevas realidades no suele ser infre-

cuenta que sucumban a los viejos conceptos, de manera que no se servirían de los mismos, sino que, al contrario, parecería que los sirven, que son las realidades tributarias de los viejos conceptos. Así, los conceptos dejarían de servir para explicar la realidad, serían realidad misma que exigiría que las demás realidades se acomodaran a aquellos. Una suerte de esclavitud de la realidad a los conceptos previamente establecidos que la definen, que impiden, que impedirían, la cristalización de nuevas realidades.

El precio conceptual que estamos pagando en el dogmático Occidente es muy elevado, tanto que la realidad se ve empequeñecida con los viejos conceptos, desfigurada por los mismos. En definitiva, la conocida como «dogmática jurídica» sería capaz de formar auténticos ejércitos de soldados defensores de viejas ideas que no permitirían que florecieran las nuevas ideas.

La anterior podría ser una descripción de la situación actual de la Unión Europea. Nuevas ideas pugnarían por ver la luz desde hace décadas pero las viejas ideas impedirían su emergencia hasta el punto de que parecería que las viejas ideas habrían anegado las nuevas ideas.

II. LA UNIÓN EUROPEA Y SU NATURALEZA INTERESTATAL PRIMIGENIA

La historia de la Unión nos ofrece algunos de los más claros ejemplos del fracaso de los juristas para calificar lo nuevo; para ayudar alumbrar con nuevas palabras y conceptos las nuevas realidades. Así, las Comunidades Europeas se consideraron desde un principio «organizaciones internacionales». Pero, realmente, cuando se creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero entre 1948 y 1951: ¿se estaba concibiendo una «organización internacional»? ¿Acaso no fue esta cómoda adscripción, una suerte de pleitesía a los viejos conceptos, a los viejos dogmas?, o por el contrario ¿fue una estrategia bien planificada? Probablemente la explicación de lo sucedido esté en la convergencia de la pleitesía y de la estrategia, pues considero que las Comunidades Europeas no fueron nunca organizaciones internacionales.

En efecto, desde un principio se aprecian rasgos en la CECA que no es posible identificar con los de las organizaciones internacionales. La CECA supuso un estadio más avanzado de organización política, un desbordamiento de realidades organizativas que se basaban en el concepto dogmático de la soberanía nacional. Concepto, este último, que surgido para dar nacimiento a los Estados-nación, a principios de la edad moderna, ha impedido más que favorecido la evolución de las organizaciones políticas desde aquellos tiempos. Las únicas realidades políticas reconocibles en el escenario mundial, a causa del dogma de la soberanía, son los estados-nación y las organizaciones integradas por ellos; las organizaciones internacionales. Una simplificación que ha empobrecido el desarrollo de otras realidades organizativas que hubieran aportado sabia nueva, y que hubieran permitido reflejar mejor dichas organizaciones y otras transformaciones a las que asistimos en la actualidad. Hace sólo unas semanas se ha reunido en Alemania el G-8, exponente de un nuevo tipo de organización política alejada de los cánones dogmáticos, una organización desprovista de normas explícitas que, sin embargo, rige los destinos de la humanidad. No dicta

normas, no goza de aparato burocrático, no se funda en un tratado entre los Estados que integran dicha organización. Nadie discute la importancia que tiene el G-8, razón por la que las organizaciones antisistema focalizan su interés en la misma. Es un nuevo tipo de organización política a la que la denominación de intergubernamental, que suele atribuirse, sólo sirve para distinguirla de las organizaciones a las que se les califica de supranacionales. Pero, además de señalarse las diferencias dicha calificación poco dice de sus caracteres. Dichas denominaciones «intergubernamental» y «supranacional» parecen haber agotado el arsenal conceptual de quienes se resisten a aceptar los nuevos fenómenos organizativos.

Si nos fijamos en sus aspectos normativos comprobaremos de inmediato que las Comunidades eran capaces desde su inicio de dictar normas directamente aplicables a los diferentes operadores en los Estados miembros (decisiones según la CECA) sin la intermediación de éstos. Esto es, desde sus inicios, las normas de una organización política, la CECA, diferente a un estado-nación, producían efectos en los territorios de estados-nación sin la intervención de éstos. Esta sola circunstancia resultaba insólita, pues las organizaciones internacionales no tienen atribuidas competencias normativas directas sobre los operadores jurídicos de los Estados miembros sino sólo sobre estos últimos como destinatarios de sus normas; de nuevo uno de los efectos del concepto de soberanía que tan sólo permite que sean las instituciones o poderes de los Estados los que se relacionen con los operadores jurídicos de los mismos. Ahora bien, junto a normas semejantes a las que dictan los poderes legislativos de los Estados-nación, las Comunidades Europeas, desde el principio, dispusieron de directivas que tenían como destinatarios exclusivamente a los Estados miembros, aunque su evolución posterior en dos líneas, por una parte en la dirección de las directivas detalladas, y por otra mediante el efecto directo de las directivas, acentuaban todavía más la singularidad del sistema de fuentes comunitarias integrado por una tipología heterogénea en la que, sin embargo, los rastros de las organizaciones internacionales eran y son escasos. Expresado de un modo sintético, uno de los paradigmas de las organizaciones internacionales es que tienen como únicos destinatarios directos de sus actos normativos a los Estados miembros de las mismas. Por el contrario, las Comunidades Europeas, desde sus inicios, tienen por destinatarios a los operadores jurídicos de los Estados miembros de las mismas.

La circunstancia de que los Estados miembros no dispongan de instrumentos jurídicos que les permitan impedir, por ejemplo, la eficacia de los reglamentos comunitarios, que surten efectos por su propia autoridad como consecuencia de la publicidad en un instrumento propio de la Unión (el DOCE y después el DOUE), hubiera sido motivo suficiente para advertir que no estábamos ante organizaciones internacionales. De la misma manera el efecto directo vertical de las directivas comunitarias, y el principio de primacía del Derecho de la Unión, aflorado prontamente por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, resultan extravagantes en el marco de una organización internacional.

La mayor novedad de las Comunidades y de la Unión en el panorama de las relaciones entre Estados-nación es que a las mismas se transfieren competencias legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales en relación con ámbitos materiales antes exclusivos de los Estados miembros. Esto es, desde un principio las Comunidades y la

Unión comparten los poderes legislativo, ejecutivo y judicial con instituciones o poderes «internos» de los Estados miembros.

La distribución del poder legislativo en el seno de la Unión ha sido uno de los capítulos más incomprensidos. Así, a lo largo de cincuenta años se ha conseguido un complejo equilibrio entre las Instituciones, o poderes en la terminología estatal, el Consejo, el Parlamento y la Comisión. La iniciativa legislativa la tienen la Comisión, el Banco Central Europeo y los Estados miembros hasta la Constitución Europea. Y, en la Constitución Europea se concede la iniciativa legislativa al Parlamento. Pero, a diferencia de los Estados miembros, a los que en general se ha otorgado a los parlamentarios la iniciativa legislativa, así como al Gobierno que tiene muy pocas materias en exclusiva (la ley de presupuestos), en la Unión, la necesidad de conciliar el peso de los Estados miembros con los postulados de la división de poderes ha dado un resultado sorprendente en que se han instaurado procedimientos originales como los de consulta, o los de codecisión y cooperación entre el Consejo y el Parlamento, compatibles con la competencia legislativa del Consejo y la Comisión. La Constitución Europea, así como el Tratado de reforma anunciado por el Consejo Europeo de Bruselas de los días 21 y 22 de junio de 2007, convierte en más complejos los procedimientos legislativos de la Unión Europea con mayor implicación de otros órganos o instituciones como es el caso de los parlamentos nacionales, de los parlamentos regionales, así como del Comité de las Regiones. Una complejidad realista con la dimensión intraestatal de la Unión.

Síntoma evidente de que no había nacido en 1951 una organización internacional fue la creación del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, auténtico tribunal de justicia, que sintetiza los caracteres de los tribunales supremos y constitucionales de los Estados miembros integrados en la Unión. Así, a diferencia de lo que sucedía y sucede con los tribunales internacionales existentes hasta la creación del TJCE, este último tiene jurisdicción sobre el territorio de la Unión, dicta auténticas sentencias capaces de anular actos comunitarios y de vincular efectivamente a tribunales internos y demás poderes internos.

El Parlamento Europeo nació como asamblea que no representaba directamente a los ciudadanos europeos. Pero, a partir de 1979, con la elección directa de los parlamentarios europeos por los ciudadanos de los Estados de la Unión se produce una mutación de su naturaleza que no tiene parangón con nada de lo conocido hasta la fecha, y que resulta incompatible con una organización internacional caracterizada porque sus órganos se integran por representantes de los Estados, en caso alguno de los ciudadanos y mucho menos por representantes directos de los ciudadanos. El Parlamento representa directamente a los ciudadanos europeos, de la misma manera en que lo hacen los parlamentos nacionales, aun cuando sus regímenes jurídicos presenten singularidades.

Pero, a la vez, en el interior de la Unión se produce una evolución considerable con la aparición en la escena de dos nuevos protagonistas los ciudadanos y las regiones. Justamente trataré de analizar el papel de unos y otros en el contexto más general que nos permita alcanzar una mejor comprensión de lo que está sucediendo.

En los inicios de la Unión Europea, es decir, con la fundación de la CECA, como consecuencia del tratado del mismo nombre de 1951, aparentemente se estaba creando una nueva organización internacional integrada por Estados-nación. Desde entonces

hasta nuestros días, con la fundación de nuevas organizaciones en el seno de la Unión y la reforma de las antiguas organizaciones, se han ido incorporando nuevos Estados con caracteres muy diferenciados, de manera que siendo todos ellos Estados-nación son difícilmente comparables por sus dimensiones geográficas, por su población, por sus historias y por sus potenciales económicos, culturales, militares o políticos.

Ya desde sus inicios los seis Estados fundadores eran bien diferentes. Así, tres Estados eran susceptibles de clasificarse como grandes (Alemania, Francia e Italia), dos como medianos (Holanda y Bélgica) y uno como pequeño (Luxemburgo). Desde el principio, lo que ha sido fundamental para su posterior desarrollo, las Comunidades Europeas se conciben integradas por Estados de diferente naturaleza. Esta circunstancia determinó que sólo parcialmente se respetara el principio internacional de igualdad de los Estados. Así, dicho principio sufrirá correcciones en función, fundamentalmente, de la población de cada uno de los Estados miembros. Es decir, y aquí se encuentra otro elemento diferenciador de las organizaciones internacionales convencionales, los estados-nación que integran las Comunidades tienen un tratamiento diferenciado. Así, los Consejos de Ministros se integran por un ministro de cada Estado miembro. Pero la circunstancia de que en los Consejos de Ministros estén representados todos los Estados por igual, con un solo miembro titular, no significa que todos los ministros dispongan de los mismos votos. La igualdad entre Estados sólo es completa en el Tribunal de Justicia y en el Tribunal de Cuentas. Por lo que se refiere a la Comisión la evolución ha sido más compleja pasando de la igualdad entre los Estados (un comisario nacional de cada Estado) a la desigualdad, que privilegiaba a los cinco Estados más poblados (Alemania, Francia, Italia, Reino Unido y España), para pasar más tarde a la igualdad y en el futuro próximo estar previsto un número menor de comisarios que de Estados, que configura de modo muy singular a esta Institución. En la Comisión se advierte con claridad la tendencia cada vez mayor a la intraestatalidad. Y dicho carácter intraestatal es del todo significativa en el Parlamento Europeo en que los diputados representan a los ciudadanos de acuerdo con un modelo en que está presente la representación proporcional con correcciones, como sucede a escala estatal.

III. LA PARTICIPACIÓN DE LAS REGIONES EN LA UNIÓN O LA VERIFICACIÓN DE SU NATURALEZA INTERESTATAL

En la Europa de nuestros días se aprecian con intensidad varias fuerzas aparentemente contradictorias. Por una parte, una fuerza centrípeta que hace que desde hace cincuenta años se estén transfiriendo competencias desde los Estados-nación a la Unión Europea. De manera que cada una de las reformas sucesivas de los tratados de las Comunidades y de la Unión no ha hecho sino incrementar las competencias de unas y otra. Y esto ha tenido lugar tras un proceso de desbordamiento de las competencias previamente transferidas. Pero, es igualmente significativa la existencia de fuerzas centrífugas que propugnan la renacionalización de competencias no-exclusivas. En tercer lugar se aprecia la existencia de una fuerza de gran intensidad, la de las regiones políticas que no hacen sino proliferar en la Unión. Y, finalmente, los ciudadanos han emergido en la escena europea.

Los cuatro fenómenos se están produciendo a la vez. ¿Se trata de fuerzas contradictorias o aspectos del mismo fenómeno? A mi juicio son aspectos del mismo fenómeno, el de la tendencia hacia una más intensa intraestatalidad de la Unión.

La existencia de tres niveles de poder, el europeo, el nacional y el regional garantiza una tensión permanente sobre el ejercicio del poder que puede garantizar la exigencia de establecer equilibrios beneficiosos para los ciudadanos. Pero resulta evidente que la polémica sobre la distribución del poder puede tener finalidades contrapuestas, puede servir mejor los intereses de los ciudadanos o puede responder tan sólo a dinámicas de poder de las clases políticas, y a la propia dinámica de las organizaciones.

Este fenómeno de la descentralización interna del poder en cada Estado miembro, aparentemente, se realiza al margen de la Unión, esto es, se trataría de un proceso de transferencia de competencias desde las instituciones centrales de los Estados-nación a las regiones políticas o administrativas. Este fenómeno es bien conocido en España que aunque sólo inició su proceso de descentralización política y administrativa a partir de la Constitución de 1978, tras los intentos frustrados de las dos experiencias republicanas anteriores, ha evolucionado de modo vertiginoso en dicha dirección. Pero no debe olvidarse que los que exigen una mayor descentralización, nacionalistas periféricos o no, a la vez hacen causa común de europeísmo que lleva implícito un proceso igualmente vigoroso de transferencia de competencias a la Unión Europea, pese a las tendencias intergubernamentales que se observan en la actualidad. Fenómenos parecidos se observan en los Estados federales (Alemania y Austria), y otros en que con intensidades mayores o menores se produce la descentralización: Bélgica, Italia, Reino Unido, etc. Además, la Unión ha aceptado como miembros a minúsculos estados que en realidad no dejan de ser meras regiones si los comparamos con los grandes Estados históricos que tienen su origen en la Edad Media (España, Francia, Reino Unido), o los grandes Estados más recientes (Alemania e Italia). Es más, la Unión y algunos Estados nación europeos han apoyado y siguen apoyando la configuración de nuevos Estados-nación en los Balcanes, que no dejan de ser meras regiones europeas que integraban hace sólo décadas otros Estados (la totalidad de los estados resultado de la desintegración de Yugoslavia y, en particular, Montenegro y Kosovo).

Un ejemplo más de la imposibilidad de comparar la Unión con una organización internacional es que el fenómeno regional afecta a la Unión. En efecto, la apariencia de que sólo los Estados son parte en la Unión deja de ser cierta por muchas razones y en diferentes escenarios. Al margen del Comité de las Regiones, en el Consejo de Ministros cada vez con mayor frecuencia asisten representantes de las regiones, a los que no les falta razón en su pretensión de participar en la producción de los actos comunitarios que posteriormente van a tener que trasponer o aplicar. Las regiones presionan para que sus lenguas sean admitidas como oficiales u oficiosas. Las regiones quieren ser parte en los procedimientos ante el TJCE, etc.

La fuerza del localismo, o regionalismo, no tiene duda. Las interpretaciones del mismo pueden ser diferentes, a mi juicio se trata de un proceso derivado de la extensión del fenómeno democrático. Los ciudadanos y las clases políticas locales o regionales no aceptan de un modo reverencial, como antaño, a los gobernantes de los poderes centrales. Y, sin duda, la distribución del poder es uno de los procedimientos

más eficaces para el control del poder. Los ciudadanos se pronuncian en numerosas elecciones pero, además, han roto el tabú de que a los gobernantes sólo se les puede juzgar en las urnas. En España los primeros síntomas de esa democracia popular, al margen de ejemplos en los primeros tiempos de la transición democrática, se dieron con las manifestaciones masivas contra el Gobierno conservador de Aznar con motivo de la Guerra de Irak. Y cuando los socialistas han llegado al poder tanto el Partido Popular como diferentes asociaciones han promovido manifestaciones masivas contra la política terrorista del gobierno socialista. Los medios de comunicación, como expresiones del pluralismo de la sociedad, tienen cada vez mayor peso en el ejercicio del poder. Gobernar nunca será ya como lo fue hasta hace unas décadas. Los políticos tienen que justificar diariamente lo que hacen. Los ciudadanos quieren intervenir cada vez más en la gestión, incluida la presupuestaria, a través de las ONG's. En los sistemas democráticos de nuestros días no hay ciudadanos sumisos. ¡Idiota, es la democracia! podría exclamarse ante todos aquellos que se escandalizan por el activismo ciudadano, el activismo sindical, el de los medios de comunicación, el de los partidos políticos, organizaciones agrícolas, el de los trabajadores de empresas en crisis (Delfhi). Cómo no recordar la eficacia de las organizaciones sindicales en la evolución de la Directiva Bolkestein.

Sin duda los pueblos y los ciudadanos quieren gobernarse a sí mismos. El sistema democrático propicia el surgimiento de clases políticas a distintos niveles. Y esas clases políticas quieren gobernar, quieren ser ellos los que valoren las necesidades locales. Y hay que demostrar que una determinada competencia no puede ser ejercida por una región. Así, por ejemplo, la controversia sobre la existencia de un poder monetario centralizado existe pero es limitada. Nadie pretendería que los municipios tuvieran competencias monetarias y resultaría excepcional que alguien sostuviera que dicha competencia se radicara en las regiones. Es cierto que algunos Estados miembro han rechazado la moneda única, pero son una minoría. Y, paralelamente, hay voces que reclaman controles políticos sobre la actividad del Banco Central Europeo (Lafontaine, Sarkozy y otros). Lo mismo sucedería con el ejército. No parece probable que alguien defienda que los municipios o las regiones tengan sus propios ejércitos. La defensa en la Unión está compartida por los Estados miembros y organizaciones internacionales, y la discusión se concreta en el peso de unos y otra, o en la creación de nuevas estructuras para enfrentar los nuevos retos.

Con la política exterior sucede lo mismo. La discusión actual es el grado de transferencia desde los Estados miembros a la Unión, o a las organizaciones multilaterales como la ONU, aunque no dejen de existir ciertos ejemplos anecdóticos y espermáticos de regiones con pretensiones de actuar en la escena internacional. Aunque sea bien diferente el tema de la participación de las regiones en la confección de la política exterior.

Tampoco parece discutirse en la actualidad la dirección de la economía en su conjunto. Los Estados miembros han transferido competencias de coordinación en materia presupuestaria a la Unión Europea, y resulta fácil comprender que el funcionamiento de la economía y la exigencia de coordinación con la política monetaria exige la participación de la Unión y de los Estados, compatible, sin embargo, con márgenes considerables de autonomía financiera y corresponsabilidad de regiones y de municipios.

Las competencias de los Estados centrales para garantizar las comunicaciones y la construcción de grandes infraestructuras (autopistas, puertos, aeropuertos), la legislación general, la coordinación general, la garantía de la igualdad y pocas cosas más son indiscutibles, aunque se reclame que dichas competencias se ejerzan con la participación de las regiones. La gestión de la mayoría de las competencias es transferible a las regiones y municipios, pese a las resistencias iniciales de los que creen que la fortaleza del Estado radica en la gestión en vez de en la dirección política. Y, por otro lado, lo que resulta relevante es la existencia de controles democráticos del ejercicio del poder ejecutivo por los parlamentos, los ciudadanos, los medios de comunicación, y los jueces para los casos más graves.

Las regiones-políticas y los municipios son incuestionables en la medida en que los ciudadanos de las mismas se sientan confortables en ellas. Lo que se echa en falta desde los inicios de la democracia en España es que el único tipo de región que se ha plasmado en la Constitución y en las leyes sean las regiones-políticas, que no son capaces de afrontar los multifrentes que existen en la actualidad. Esto es, se ha producido un excesivo mimetismo en relación con el Estado-central. Las comunidades autónomas han reproducido con sus virtudes y defectos al Estado-nación, y en esa medida su utilidad es limitada. Nada impediría la creación de otras modalidades regionales que asociaran intereses identificables como los agrícolas, industriales, servicios, culturales, o de otra índole, que permitieran vertebrar intereses y su correspondiente representación y gestión. Y probablemente dichas regiones podrán constituirse sobre las regiones políticas.

Las regiones son comparables al Parlamento Europeo en lo relativo al incremento de sus competencias a lo largo de la historia de la Unión. Inicialmente eran inexistentes, posteriormente se visualizaron con la creación del Comité de las Regiones, y recientemente se ha incrementado su presencia en todos los órdenes. Los Tratados prestan atención directa a las regiones a través de los fondos europeos, se visualizan sus lenguas, participan en los Consejos de Ministros, y participarán en el futuro inmediato en los procedimientos legislativos de la Unión.

La cuestión que, sin embargo, debe ocuparnos no es el análisis de los avances de las regiones en la Unión, que serán estudiados por los diferentes ponentes, sino el significado del progreso de las regiones en la Unión.

A mi juicio, hay que diferenciar dos versiones del fenómeno regional en la Unión. Por una parte, estarían las pretensiones de algunas regiones de convertirse en nuevos Estados de la Unión y, por otra parte, las regiones que no pretenden otra cosa que seguir incrementando su peso en el contexto de la Unión, más allá de todo localismo.

Antes hemos justificado que la Unión Europea es un conjunto de organizaciones político-jurídicas singulares en que su semejanza o aproximación a las organizaciones estatales o internacionales no ha estado ni debe estar en su agenda política. La cuestión no es, por tanto, el fácil recurso a los modelos preestablecidos sino la coherencia con el propio modelo intraestatal y con el desarrollo del mismo.

La intervención de parlamentos nacionales en la Unión o de las regiones se ha pretendido justificar desde el incremento de la legitimación democrática de ésta. Esto es, las lagunas de legitimidad democrática de la Unión serían suplidas o completadas por las regiones. Esta justificación, pese a lo extendido de la misma, a mi juicio carecería

de razonabilidad. En efecto, sería como sostener que los parlamentos nacionales estarían faltos de legitimidad por su lejanía de los ciudadanos en comparación con los parlamentos regionales; falta de legitimidad que sería subsanada con el control de dichos parlamentos por los parlamentos regionales. A su vez, podría sostenerse la falta de legitimidad de los parlamentos regionales en relación con los ayuntamientos, más cercanos a los ciudadanos, que justificaría el control de aquellos por los ayuntamientos.

Pero, a mi juicio, el razonamiento anterior carece de rigor. Lo que ha sucedido en España y en la Unión es que ha tenido lugar una considerable distribución de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial que se ha concretado en varias instancias: local, regional, nacional y europea, y de lo que se trataría es de completar y coordinar las diferentes instancias del poder de manera que su ejercicio sirva mejor para la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos. Así, las diferentes instancias de poder, desde una perspectiva intraestatal, tienen la misma legitimación, esto es, se fundamenta en la transferencia de poder realizada por los ciudadanos a través de mecanismos constitucionales. Pero, es inverosímil que una instancia de poder legitime a otra instancia de poder. El proceso de legitimación en cada una de ellas funciona o puede funcionar de modo autónomo.

Lo afirmado no significa que las distintas instancias de poder funcionen como poderes estancos. Al contrario, en la medida en que tenga lugar un alto nivel de descentralización del poder los mecanismos relacionales son más necesarios. En particular los mecanismos relacionales de coordinación persiguen alcanzar niveles óptimos de gobierno, sin necesidad de que respondan a una dinámica de ocupación de espacios políticos de unas instancias en otras instancias.

La tendencia a considerar que las instancias más próximas espacialmente a los ciudadanos tienen mayor legitimidad democrática que las que se encuentran menos próximas a los ciudadanos responde más a las concepciones del medioevo que a las de nuestras sociedades contemporáneas.

Al final resultaría que el sistema que tenemos en la actualidad es el adecuado, un sistema con cuatro instancias políticas; una distribución efectiva del poder entre diferentes instancias políticas. Pero tales instancias políticas no debieran considerarse como derivadas unas de otras, unas de menor condición que otras.

IV. LOS CIUDADANOS Y SU PARTICIPACIÓN EN LA UNIÓN COMO PRUEBA DEFINITIVA DE SU CARÁCTER INTERESTATAL. LA INTERRELACIÓN ENTRE LAS DISTINTAS INSTANCIAS DE PODER EN LA UNIÓN. LA COMPLEJIDAD Y LA INTRAESTATALIDAD

La Constitución Europea introduce un supuesto giro en la Unión que encontraría su legitimidad no sólo en los Estados sino también en los ciudadanos. Y aunque la incorporación de los ciudadanos tenga bastante de eufemismo tiene un gran valor simbólico.

Cuando, por ejemplo, la Constitución española en su preámbulo encuentra su legitimidad en el pueblo (es decir en los ciudadanos organizados) no es una afirmación eufemística porque la Constitución fue aprobada en referéndum nacional. Además, el texto constitucional se elaboró por unas Cortes Generales elegidas por sufragio universal di-

recto y secreto. ¿Acaso alguna de estas circunstancias han concurrido en los Tratados de las Comunidades y de la Unión a lo largo de la construcción europea o en la Constitución Europea? Lo cierto es que no. Pero se advierten rasgos significativos en la dirección de constitucionalizar la Unión en la circunstancia de que en algunos Estados miembros se han llevado a cabo referéndums populares vinculantes como trámite previo y obligatorio, antes de proceder a la ratificación de los Tratados que consagran la intraestatalidad de la Unión. En el caso de Noruega, la celebración de referéndums previos impidieron por dos veces la ratificación de sendos tratados de adhesión, y se han realizado referéndums sobre la permanencia en la Unión o para la ratificación de tratados de reforma en el Reino Unido, Irlanda, Francia, Holanda, España y Luxemburgo.

La ciudadanía europea, aunque sea limitada e insatisfactoria, permite la participación en las elecciones locales de un Estado miembro de ciudadanos residentes de otros Estados miembros de la Unión. Un modo singular de integración que no tiene parangón en el contexto de las organizaciones internacionales.

El modelo europeo se caracteriza por la interrelación de los distintos niveles de gobierno. No cabe duda de que la circunstancia de que el poder en su conjunto sea administrado por diferentes organizaciones exige la relación y coordinación entre las mismas. Y esto debe suceder en todas las direcciones, no sólo en una o unas de ellas. Así, puede coincidir en las ventajas de que los parlamentos nacionales y regionales controlen el Parlamento Europeo y el Consejo (ojo no el legislador Europeo cuando es sólo la Comisión o el Consejo), pero dichas técnicas de control no debieran practicarse en una sola dirección. Pues, de la misma manera que puede ser conveniente que la Unión no invada las competencias de los Parlamentos nacionales y regionales, es igualmente conveniente que la Unión Europea disponga de sistemas de control de lo que hacen los parlamentos de los Estados miembros, mediante un procedimiento similar al que se plasma en el Derecho de la Unión para aquéllos. Así, la cuestión no es que las instancias inferiores controlen a las superiores, sino que se legisle de modo armónico entre todas ellas, proporcionando a los diferentes parlamentos instrumentos de control políticos además de controles jurisdiccionales.

La Unión es el escenario de las nuevas realidades políticas y, con todas sus disfunciones e imperfecciones, es el modelo de democracia avanzada más extraordinario que haya existido nunca. Y los Estados-nación de la Unión, que han creado esta nueva realidad, se resisten a aceptarla con todas sus implicaciones, y a menudo se aferran a la idea de que todos los ejes de coordenadas políticas pasan por una mesa de negociaciones en que se sientan los representantes de las estructuras centralizadas del Estado, tal y como sucediera, tras la derrota de Napoleón, en el Congreso de Viena. Pero, la Unión Europea, construida a lo largo de más de medio siglo, no ha hecho sino alejarse de las vetustas concepciones internacionalistas ancladas en el concepto de soberanía, y sólo puede entenderse desde la concepción intraestatal que imbrica a la Unión y las Comunidades Europeas en las estructuras organizativas de los Estados miembros.

EL COMITÉ DE LAS REGIONES: UN FUTURO INCIERTO

PILAR MELLADO PRADO

Profesora Titular de Derecho Constitucional. UNED.

«The Committee of the Regions should either be reformed or be abolished»

Sir Neil MacCormick

Representante del Parlamento Europeo en la Convención sobre el futuro de Europa

SUMARIO: I. Antecedentes. II. La modificación del TCE por el Tratado de la Unión Europea: la creación del Comité de las Regiones. III. Naturaleza. IV. Composición: 1. *Los grupos políticos*. V. Organización interna: 1. *El Presidente*. 2. *La Mesa*. 3. *La administración del Comité: La Secretaría General*. VI. Funcionamiento: 1. *El Pleno del Comité: la Asamblea*. 2. *Las Comisiones*. VII. Competencias: 1. *Consulta obligatoria*. 2. *Consulta Facultativa*. 3. *El impacto de los trabajos del Comité de las regiones*. 4. *Una vieja reivindicación: la legitimación activa para recurrir ante el Tribunal de Justicia de las CCEE*. VIII. A modo de conclusión: el futuro incierto del Comité de las Regiones.

I. ANTECEDENTES

La creación del Comité de las Regiones como un órgano del entramado institucional de la Unión Europea es el resultado de un largo camino histórico en el que se cruzan factores políticos, jurídicos, sociales y económicos, que ha hecho posible la participación de los entes territoriales subestatales en el proceso de construcción europea¹.

¹ Sobre los antecedentes y la creación del Comité de las Regiones, véanse: VVAA: *La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid 1995, pp. 23-43; BOURRINET, J. (Dir.): *Le Comité des Régions de l'Union Européenne*, Centre d'Études et de Recherches Internationales et Communutaires, Université D'Aix-Marseille III, Economica 1997; Féral, P.A.: *Le Comité des Régions de l'Union Européenne*, Presses Universitaires de France, Paris, 1998; CALONGE, A. y SANZ, I.: *El Comité de las Regiones. Análisis de una*

Así, inicialmente, en el *Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea*, firmado en Roma en 1957, las regiones no tuvieron presencia institucional alguna, siendo contempladas únicamente como espacios geográficos y por razones socio-económicas.

El hecho regional sólo tenía incidencia en el proceso decisorio comunitario al exigir el originario artículo 75.3 del Tratado, como excepción a la decisión del Consejo por mayoría cualificada, la unanimidad para la adopción de las disposiciones relativas a los principios del régimen de transportes cuya aplicación pudiera afectar gravemente al nivel de vida y empleo en algunas regiones.

Durante los años sesenta comenzaron a surgir las reivindicaciones regionales, haciéndose cada vez más evidente la repercusión territorial derivada de la puesta en marcha de las distintas políticas sectoriales asumidas por las Comunidades Europeas. En este sentido, la entonces Asamblea Parlamentaria Europea propuso ya en 1960 la creación de un «Comité Consultivo de las economías regionales»².

Pero no será hasta los años setenta, cuando se produzca un despegue significativo de la elaboración de una auténtica política regional.

Así, en octubre de 1972, la *Cumbre Europea de París* acordó que el Consejo recurriera cuantas veces fuera posible al artículo 255 del TCE (actual artículo 308) que regula las llamadas «competencias subsidiarias» de la Comunidad que permite iniciar acciones comunitarias en ámbitos no previstos expresamente en el Tratado³.

Asimismo, en 1973, la Comisión presentó dos propuestas relacionadas con este asunto: la creación de un «Comité de Política Regional», aprobado en 1975 por Decisión del Consejo⁴; y la dotación de un fondo destinado a corregir las grandes desigualdades y desequilibrios interregionales con el fin de favorecer el desarrollo de las zonas más pobres de la Comunidad.

¿futura institución?, Comares, Granada 2000; MORENO VÁZQUEZ, M.: *Comité de las Regiones y Unión Europea*, Tirant Lo Blanch, Valencia 2001; y HUICI SANCHO, L.: *El Comité de las Regiones: su función en el proceso de construcción europea*, Generalitat de Catalunya– Institut d'Estudis Autòmics, Barcelona 2003.

² *Rapport sur les problèmes de la politique regionale et les voies et moyens à mettre en oeuvre pour la réalisation d'une telle politique dans la Communauté des Six*, Document de séance n° 24, de 9 de mayo de 1960.

³ El artículo 308 del TCE (original artículo 255) introduce una cláusula de flexibilidad en relación con los ámbitos de competencia de la Comunidad Europea. Dicha cláusula permite ajustar las competencias de la Comunidad a los objetivos asignados por el TCE cuando éste no haya previsto los poderes de acción necesarios para alcanzarlos. En este sentido, el artículo 308 sólo puede servir de base jurídica si se cumplen las siguientes condiciones: la acción prevista resulta «necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad»; y ninguna disposición del Tratado prevé la acción para lograr ese «objetivo». Además, en la actualidad, es el Consejo el que por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, ha de pronunciarse sobre la oportunidad de recurrir a este artículo. De esta forma, el artículo 308 refleja la idea de los redactores del Tratado de Roma en virtud de la cual los poderes conferidos en forma de atribuciones específicas (competencia funcional) podrían no ser suficientes para lograr los objetivos expresamente asignados por el Tratado (competencia material). Ahora bien, esta disposición no puede servir en ningún caso para ampliar los ámbitos de competencia de la Comunidad.

⁴ Creación del Comité de Política Regional por Decisión del Consejo 75/75, de 18 de marzo (DOCE L 73, de 21 de marzo de 1975).

Esta segunda propuesta, impulsada bajo la presión del Reino Unido apoyado por Irlanda, supuso la creación en 1975 del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)⁵, lo que significó un importante paso adelante en la materialización de una política regional. No obstante, no puede olvidarse que ésta se puso en marcha sin contar con las regiones. Porque pese a todo, el *Comité de Política Regional* no era representativo de las regiones, ya que cada Estado miembro tenía derecho a nombrar a dos funcionarios responsables de la política regional en su país⁶, con lo que seguía sin articularse una vía que posibilitara la participación real de las regiones en la articulación de la acción comunitaria.

Este Comité de Política Regional fue sustituido por el *Comité para el Desarrollo y Reconversión de las Regiones*, creado de acuerdo con lo dispuesto en un Reglamento del Consejo de 19 de diciembre de 1988⁷, en el marco de la reforma de los Fondos estructurales. Sus competencias eran idénticas a las del Comité de Política Regional y sus miembros eran también representantes de los Estados miembros, si bien Alemania y Bélgica incluyeron representantes de los Länder y de las Regiones respectivamente.

La década de los ochenta marca el inicio de una nueva etapa. La incorporación de España y Portugal en 1986, y la aprobación del Acta Única Europea⁸ –impulsada por el activismo del entonces Presidente de la Comisión J. Delors– significaron un importante impulso de la política regional.

Así, en 1984, en la reforma del FEDER⁹ aprobada por el Consejo, se crea un Comité –adscrito al mismo– al que los Estados miembros deben enviar como representantes a quienes representen, a su vez, a las regiones, sin que ello obligue a que éstas estén representadas como tales.

También en 1984, tras la celebración de la Primera *Conferencia Parlamento Europeo-Regiones de la Comunidad*¹⁰, el Parlamento Europeo, a través de una *Resolución sobre el papel de las regiones en la construcción de una Europa democrática y los resultados de la Conferencia de las Regiones*¹¹, ponía en evidencia que hasta ese momento, las autoridades regionales de la Comunidad Europea no eran suficientemente consultadas a nivel comunitario, y constataba que las poblaciones afectadas debían disfrutar, a través de sus representantes democráticamente elegidos a nivel re-

⁵ El FEDER fue creado mediante el Reglamento 724/75, del Consejo, de 18 de marzo (DOCE L 73, de 21 de marzo).

⁶ Únicamente Alemania previó la representación regional ya que uno de los dos miembros que le correspondían pertenecía a un Land.

⁷ Reglamento 4253/88/CEE (DOCE L 374, de 31 de diciembre de 1988).

⁸ El Acta Única Europea introdujo en el TCE un nuevo Título sobre la «Cohesión Económica y Social» que permitió, en la práctica, una mayor implicación de las autoridades regionales en la gestión de los Fondos estructurales.

⁹ Reglamento 1787/84, de 19 de junio (DOCE L 169, de 28 de junio de 1984). En virtud de este Reglamento se creó el Comité FEDER.

¹⁰ La Conferencia Parlamento Europeo-Regiones se reunió en Estrasburgo los días 25 a 27 de enero de 1984.

¹¹ Resolución del Parlamento Europeo de 13 de abril de 1984 (DOCE C 127, de 14 de mayo de 1984, p. 240 y ss).

gional y local, de un derecho de participación en la elaboración y puesta en práctica de las políticas comunitarias, fundamentalmente de las políticas consideradas en su dimensión regional, recomendando a la Comisión un diálogo directo con las Regiones sobre todas las medidas que les afectaran directamente.

Esta propuesta del Parlamento Europeo se materializó en 1988 con la creación, mediante Decisión 88/487/CEE, de la Comisión, de 24 de junio¹², del *Consejo Consultivo de los Entes Regionales y Locales*, con el carácter de Comité consultivo adjunto a la Comisión.

La creación de este *Consejo Consultivo* constituyó un primer paso para la participación de las Regiones en el procedimiento decisorio comunitario, y su relevancia derivaba esencialmente de la condición y del peso político de sus miembros, lo que lo diferenciaba de otros grupos de trabajo y comités consultivos existentes en ese momento.

En este sentido, el *Consejo Consultivo* estaba formado por 42 miembros, que tuvieran un mandato electivo a nivel regional o local, nombrados por la Comisión a título personal por un período de tres años, a propuesta conjunta de la *Asamblea de las Regiones de Europa*, de la *Unión Internacional de Ciudades y Autoridades Locales* y del *Consejo de Municipios y Regiones de Europa*. La mitad de ellos eran nombrados por sus conocimientos y experiencias específicas en cuestiones relativas a problemas de desarrollo de las regiones, y la otra mitad por sus conocimientos y experiencias en el ámbito local.

Seguramente, esta curiosa composición que dependía de la decisión conjunta de tres asociaciones europeas regionales y locales fue una de sus deficiencias más importantes, ya que de esta forma la Comisión no hacía un reconocimiento político oficial de las instituciones regionales y locales europeas, sino únicamente de algunas de las asociaciones europeas de carácter regional y local.

No obstante, la creación de dos secciones en el seno del Comité, una integrada por representantes de las regiones y otra por representantes de los entes locales, constituía un gran acierto por parte de la Comisión, que reconocía así las grandes diferencias competenciales entre unas y otros. Esta separación en su organización y funcionamiento no se tuvo en cuenta en la creación del Comité de las Regiones en el Tratado de Maastricht, y se rechazó expresamente, como veremos más adelante, durante los debates de la Convención sobre el futuro de Europa, a pesar de las insistentes peticiones de los observadores del Comité de las Regiones. Es evidente que la consideración de este precedente en 1992 o al menos en 2003, hubiera evitado y evitaría en el futuro no pocos problemas en la eficacia y operatividad del Comité, así como la desafección de las Regiones hacia el órgano que lleva su nombre.

Considerado como el precedente inmediato del Comité de las Regiones, una vez que éste se constituyó, al amparo del Tratado de la Unión Europea, el Consejo Consultivo dejó de ser necesario a juicio de la Comisión, y fue suprimido mediante Decisión 94/209/CE, de la Comisión, de 21 de abril¹³.

¹² DOCE L 247, de 6 de septiembre de 1988.

¹³ DOCE L 103, de 22 de abril de 1994.

II. LA MODIFICACIÓN DEL TCE POR EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA: LA CREACIÓN DEL COMITÉ DE LAS REGIONES

Durante los trabajos previos a la *Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Política* que llevó a la firma del Tratado de la Unión Europea, podemos destacar una serie de actuaciones e iniciativas que fueron determinantes para la creación del Comité de las Regiones¹⁴.

Así, en la *Conferencia de Primeros Ministros de los Länder alemanes*, celebrada en octubre de 1989, se decidió constituir un grupo de trabajo para elaborar un informe sobre los cauces institucionales que hicieran posible la participación de los entes territoriales subestatales, de ámbito regional, en el proceso decisorio comunitario.

El informe de este grupo de trabajo, presentado en la primavera de 1990, contemplaba dos tipos de órganos que serían sucesivos en el tiempo: en una primera fase, se crearía un Consejo Regional de carácter consultivo; y en una segunda fase, una Cámara Regional, a modo de «Tercera Cámara», con rango de institución. Este informe fue adoptado, en lo relativo al Consejo Regional, por la *Conferencia de Primeros Ministros de los Länder alemanes* en junio de 1990.

Pues bien, esta iniciativa de la citada Conferencia fue recogida en el *Memorandum del Gobierno Federal alemán de 7 de septiembre de 1990 sobre el papel de las Regiones en la Comunidad Europea*. En él se proponía la creación en el Tratado de la Comunidad Europea de un órgano de representación de los intereses regionales que permitiera tener en cuenta las necesidades e intereses concretos de las Regiones en el procedimiento legislativo comunitario, mediante la emisión de dictámenes sobre todas las propuestas de medidas de la Comunidad, y otorgándole legitimación activa ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas para interponer recursos de anulación contra los actos de las instituciones, si bien dicha legitimación quedaba limitada a la salvaguardia de su derecho a emitir dictámenes y al respeto de lo dispuesto en el Tratado sobre el principio de subsidiariedad.

Todas las instituciones comunitarias se hicieron eco de esta propuesta del Gobierno alemán de crear un órgano representativo de los intereses regionales. En este sentido, cabe destacar el *Dictamen de la Comisión de 21 de octubre de 1990, relativo al proyecto de revisión del Tratado de la Comunidad Europea sobre la Unión Política*¹⁵; las *Resoluciones del Parlamento Europeo de 11 de julio y 22 de noviembre de 1990*¹⁶; y las *Conclusiones del Consejo Europeo* celebrado en Roma los días 14 y 15 de diciembre de 1990¹⁷.

¹⁴ Véase JEFFERY, C.: «Whither the Committee of the Regions?», en *Regional and Federal Studies* nº 5, vol.2, 1995, p.247-257.

¹⁵ COM (90) 600 final, de 22 de octubre de 1990, p. 10.

¹⁶ *Resolución del Parlamento Europeo sobre las orientaciones de esta institución acerca de un proyecto de Constitución para la Unión Europea* (DOCE C 224, de 17 de septiembre de 1990, p. 91-97.) y *Resolución del Parlamento Europeo sobre la Conferencia Intergubernamental en el contexto de la estrategia del Parlamento para la Unión Europea* (DOCE C 231, de 24 de diciembre de 1990).

¹⁷ Dichas Conclusiones aparecen en el Boletín de las Comunidades Europeas nº 12, 1990, p. 7-20.

La Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Política se inauguró, bajo Presidencia italiana, el 15 de diciembre de 1990 en Roma. Durante el primer semestre de 1991, la Presidencia luxemburguesa sometió a la CIG un documento sobre la creación de un órgano de representación de los intereses regionales, denominado Comité de las Regiones, compuesto por representantes de las entidades regionales y locales, de carácter consultivo y adscrito al Comité Económico y Social, que sería consultado, preceptivamente, por el Consejo o la Comisión en los casos previstos en el Tratado¹⁸.

Asimismo, en junio de ese mismo año, la Comisión enviaba a la Conferencia Intergubernamental un documento en el que se proponía la creación de un «Comité Consultivo de las Regiones y los Entes Locales territoriales», que no era sino un reforzamiento del anterior «Consejo Consultivo de los Entes Regionales y Locales»¹⁹, creado por la propia Comisión en 1988.

Esta propuesta fue rechazada de plano por las asociaciones y organizaciones regionales europeas, como la *Asamblea de Regiones de Europa*²⁰ y la Conferencia sobre la «*Europa de las Regiones*»²¹, partidarias de la creación de un órgano independiente de representación de los entes regionales y locales.

Por su parte, la delegación alemana, respondiendo a las tradicionales reivindicaciones de los Länder, propuso a la CIG un texto que contemplaba la creación de un Comité de las Regiones, de carácter consultivo y autónomo, independiente del Comité Económico y Social, al que se dotaba indirectamente de legitimación activa para interponer recursos ante el Tribunal de Justicia de las CE que se refirieran a la violación de sus derechos de participación y del principio de subsidiariedad. Esta propuesta encontró importantes reticencias en algunos Estados, especialmente en la delegación británica, que veía en la creación de este nuevo órgano un aumento de la burocracia –complicando el proceso de adopción de decisiones– y del gasto público comunitario.

Más tarde, una nueva propuesta, presentada por Alemania y España²², institucionalizaba el Comité de las Regiones como un órgano independiente del Comité Económico y Social –si bien compartiendo con éste una misma estructura administrati-

¹⁸ Doc. UP/49/91, de 21 de mayo y Doc. CONF-UP-UEM 2008/91, de 18 de junio.

¹⁹ Boletín de las Comunidades Europeas, Suplemento 2/91, p.183-184.

²⁰ La Asamblea de Regiones de Europa, creada en 1985 como una asociación de derecho francés, tiene su sede en Estrasburgo y constituye un importante grupo de presión –a modo de lobby– que trata de influir en las instituciones comunitarias y en la acción de los gobiernos de la Unión Europea: En este sentido, puede intervenir en los debates del Comité de las Regiones (art. 17.3 Reglamento Interno del Comité de las Regiones de 6 de diciembre de 2006).

²¹ La primera Conferencia sobre la Europa de las regiones se celebró en Munich durante los días 18 y 19 de octubre de 1989, a iniciativa del Primer Ministro de Baviera. A partir de entonces, reúne a los Presidentes de las Regiones de Europa con el fin de alcanzar una posición política común sobre el papel de aquéllas en el proceso de construcción europea.

²² Por lo que se refiere a la posición de España, véase el *Dictamen de la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas* en el Boletín General de las Cortes Generales, serie A nº 28, de 20 de diciembre de 1991. Y asimismo, *La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos*, Ministerio para las Administraciones Públicas, cit.

va— y eliminando la competencia del Tribunal de Justicia para conocer de los posibles recursos interpuestos por el Comité de las Regiones. En este sentido, el Proyecto de Tratado sobre la Unión Política, presentado por la Presidencia holandesa el 18 de diciembre de 1991, introducía en el TCE la creación del Comité de las Regiones en los términos de la propuesta hispano-germana²³.

Pues bien, como hemos podido comprobar, «los actores institucionales que apoyaron el establecimiento del Comité de las Regiones en el Tratado de Maastricht podrían ser diferenciados desde un enfoque ‘top-down’ (‘de arriba abajo’) y desde un enfoque ‘bottom-up’ (‘de abajo arriba’) en cuanto al papel que debían desempeñar los gobiernos regionales y locales en la política comunitaria»²⁴.

En este sentido, la Comisión utilizó desde el principio una estrategia ‘top-down’, pero las presiones de los Länder alemanes y de las Regiones «fuertes» como las españolas y las belgas, apoyadas por el Parlamento Europeo y por otras organizaciones regionales, como la *Asamblea de Regiones de Europa*, que reiteraron constantemente sus demandas durante la Conferencia Intergubernamental, forzaron un cambio de estrategia, especialmente en la Comisión, que llevaría a la creación del Comité de las Regiones en la forma que recogió el *Tratado de la Unión Europea*, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, el cual reconocía, por primera vez y de forma institucional, la existencia —aunque muy heterogénea— del hecho regional y local.

Ahora bien, no debemos olvidar que «esta rara (y desigual) alianza de enfoques ‘top-down’ y ‘bottom-up’, es decir, de agendas tecnocráticas y representativas, no permitió definir claramente la naturaleza del Comité de las Regiones, porque al igual que pasó con el Comité Económico y Social, aquél nacía desde la ambigüedad»²⁵.

III. NATURALEZA

El Comité de las Regiones no es una institución comunitaria en sentido estricto, sino un *órgano auxiliar* del Consejo, de la Comisión y del Parlamento Europeo²⁶, de *carácter consultivo* en los casos previstos en los Tratados, al que se reconoce, además, un *derecho de iniciativa* para emitir dictámenes en todo tipo de materias, dentro de los límites de las competencias atribuidas por el TCE a cada institución comunitaria.

²³ Doc. CONF-UP-UEM 197/91, de 18 de diciembre.

²⁴ JEFFERY, C.: «Social and Regional Interests», en Peterson, J. y Shackleton, M. (Eds.) : *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, 2ª edición, Oxford 2006, p. 315.

²⁵ JEFFERY, C.: «Social and Regional Interests», en Peterson, J. y Shackleton, M. (Eds.), Ob. cit. p. 316.

²⁶ El Tratado de Amsterdam de 1997 modifica el TCE permitiendo también la consulta por parte del Parlamento Europeo. En este sentido, véase: Serra Cristobal, R.: «El CES y el Comité de las Regiones tras Amsterdam. Una modificación de los mínimos ineludibles», en la obra colectiva coordinada por R. Viciano: *La Conferencia Intergubernamental de 1996 y el Tratado de Amsterdam*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2000.

El Comité de las Regiones es, pues, un *órgano comunitario independiente*, de naturaleza consultiva, al que la *non nata Constitución Europea*²⁷ no reconoció su petición de ser elevado al rango de institución²⁸, y definió como «órgano consultivo de la Unión», junto al Comité Económico y Social (art. I-32), con la función de asistir al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión, mejorando, sólo en cierta medida, su posición institucional –al regularlo en una sección aparte dentro del Capítulo dedicado a las Disposiciones Institucionales y antecediendo al Comité Económico y Social en el orden protocolario– y su papel político –puesto que continuaba siendo el único cauce de la participación regional institucionalizada en la vida comunitaria²⁹.

Ahora bien, es necesario tener muy presente que la configuración del Comité de las Regiones continúa basándose –incluso en el Tratado Constitucional– «en una representación muy heterogénea, en la que las regiones con poderes legislativos, las regiones administrativas y los entes locales se mezclan indistintamente en el mismo órgano, lo que impide, o al menos, dificulta gravemente que aquél pueda expresar con cierta nitidez unos intereses homogéneos y coherentes»³⁰.

Esta representación tan heterogénea –potenciada aún más con las dos últimas ampliaciones– favorece claramente que el Comité de las Regiones siga siendo un órgano de «*naturaleza híbrida*»³¹, por más que «las regiones hubieran preferido no compartir la representación de los organismos subestatales con los entes locales e, incluso, excluir a otras regiones de diferente nivel competencial o sin nivel competencial en los Estados no regionalizados, pero los Estados han querido dar un juego

²⁷ Sobre el Comité de las Regiones en la Constitución Europea, véase: DÍAZ BARRADO, C.M.: «El Comité de las Regiones: naturaleza, organización y competencias», en la obra colectiva dirigida por ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO, V.: *Comentarios a la Constitución Europea*, Libro I, Tirant Lo Blanch, Valencia 2004, p. 1170-1190; ALBERTI ROVIRA, E.: «Las Regiones en el Proyecto de nueva Constitución Europea», en la obra colectiva dirigida por el mismo autor, *El Proyecto de nueva Constitución Europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004, p. 449-483; y REMOTTI, J.C.: «El Comité de las Regiones en la Constitución Europea», en VVAA: *El Estado Autonómico. Integración, Solidaridad y Diversidad*, Vol. II, INAP-COLEX, Madrid 2005, p. 577-599.

²⁸ En una de las Contribuciones de los seis observadores del Comité de las Regiones en la Convención se solicitaba el reconocimiento de su estatus de institución, al considerar que «el Comité dispone de la legitimidad necesaria para ello, ya que sus miembros son elegidos por el pueblo en los niveles local y regional, y que además, la atribución de tal estatus no modifica en sí mismo el equilibrio del ‘triángulo institucional’ como atestigua el hecho de que el Tribunal de Cuentas lo haya obtenido sin que por ello se le haya conferido poder para intervenir en el proceso de decisión» (*El Comité de las Regiones y el futuro de la Unión Europea* (CONV 494/2003, Bruselas, 17 de enero de 2003, p.6).

²⁹ El Comité de las Regiones esperaba que el Tratado Constitucional le otorgara competencias que fueran más allá de las meramente consultivas. En este sentido, véanse las contribuciones de los seis observadores del Comité de las Regiones en la Convención, en particular: *El Comité de las Regiones y el futuro de la Unión Europea* (CONV 494/2003) ya citada, y *El papel de las autoridades regionales y locales en la integración europea* (CONV 520/2003).

³⁰ ALBERTI ROVIRA, E.: Ob. cit., p. 476.

³¹ Calificado así por PÉREZ GONZÁLEZ, M.: «Algunas consideraciones sobre el Comité de las Regiones y su función en el proceso de construcción europea», en *Revista de Instituciones Europeas*, 1994-1, p. 43.

moderador a los municipios pues son el escalón más inmediato en el que cobra realidad el principio de subsidiariedad»³².

Pero no olvidemos que esa representación mixta era, probablemente, el único medio para permitir la participación de todos los Estados miembros en el Comité, dada la inexistencia en algunos de ellos de un ámbito regional dotado del suficiente grado de autonomía como para defender sus intereses en los procedimientos comunitarios de toma de decisiones.³³

Por otra parte, aunque el Comité de las Regiones es un órgano con funciones consultivas, el hecho de que sus miembros sean representantes políticos electos –regionales o locales– así como su interés permanente en pronunciarse sobre cuestiones políticas generales del proceso de construcción europea –ajenas a su ámbito estricto de competencias– nos permite concluir que se trata también de un *órgano de naturaleza política* y no meramente técnica, como quizás se pretendía en el momento de su creación. En este sentido, resulta claramente ilustradora la *Resolución del Comité de las Regiones sobre sus objetivos políticos para 2006/2008*, en la que se menciona expresamente como tercer objetivo la consolidación del papel político e institucional del Comité, comprometiéndose «a proseguir en la vía de reformas del Comité de las Regiones consagrando su papel específico como asamblea política de cargos locales y regionales de carácter electivo de la Unión Europea»³⁴.

No parece, pues, descabellado del todo pensar que el objetivo último del Comité de las Regiones sea convertirse en una segunda Cámara de representación de los intereses territoriales de la Unión Europea. En este sentido, conviene recordar que también el Parlamento Europeo comenzó ejerciendo una actividad meramente consultiva, y su poder de codecisión en la actualidad hubiera sido impensable hace unos años³⁵.

Por otra parte, el trabajo del Comité de las Regiones está regido por *tres principios*³⁶:

a) El *principio de subsidiariedad*, en virtud del cual «las decisiones comunitarias deben tomarse en el nivel práctico más próximo al ciudadano, de tal manera que la Unión Europea no debería adoptar medidas que son más propias de las administraciones nacionales, regionales o locales». Desde su primera sesión plenaria, celebrada en Bruselas en marzo de 1994, el Comité de las Regiones surgió como *el guardián del principio de subsidiariedad*, oponiéndose a la toma de decisiones innecesariamente remota y centralizada.

En este sentido, el Comité de las Regiones, en un documento presentado a la *Convención sobre el Futuro de Europa*, consideraba que «debería reforzarse la aplicación del principio de subsidiariedad, garante de la base democrática de las Instituciones de la Unión y de la puesta en marcha de la ciudadanía europea (...) e incor-

³² MANGAS, A. y LIÑAN, D.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid 2005, 5ª Edición, p. 287.

³³ MORENO VÁZQUEZ, M. Ob. cit., p. 82.

³⁴ CDR 11/2006 fin, Bruselas, 16 de febrero de 2006, p. 11.

³⁵ En este sentido se expresan CALONGE, A. y SANZ, I.: Ob. cit., p. 47.

³⁶ La definición de los tres principios (en el texto entre comillas) aparece en el Documento del Comité de las Regiones en su Página del Portal de la Unión Europea: <http://www.cor.europa.eu/es>

porar (en el nuevo marco constitucional) la *Carta Europea de Autonomía Local*, aprobada en 1985 por el Consejo de Europa (...) así como inspirarse en el *Proyecto de Carta Europea de Autonomía Regional*, también del Consejo de Europa»³⁷.

b) El *principio de proximidad*, en el sentido de que «todos los niveles de gobierno deberían aspirar especialmente a estar próximos a los ciudadanos, organizando su trabajo de manera transparente, para que los ciudadanos conozcan a los responsables y puedan hacer oír sus opiniones».

c) Y el *principio de asociación*, según el cual «una sana gobernanza europea se basa en el trabajo conjunto de los niveles europeo, nacional, regional y municipal, de tal forma que cada uno de estos cuatro niveles es imprescindible y debería participar en el proceso decisorio».

IV. COMPOSICIÓN

El Comité de las Regiones está compuesto, desde la modificación introducida por el *Tratado de Niza de 2000*, por «representantes de los entes regionales y locales que sean titulares de una mandato electoral en un ente regional o local, o que ostenten responsabilidad política ante una Asamblea elegida» (art. 263 TCE)³⁸.

Actualmente, y tras la adhesión de Rumanía y Bulgaria el 1 de enero de este año, el Comité de las regiones *se compone de 344 miembros titulares y 344 suplentes*³⁹, nombrados por el Consejo por *mayoría cualificada*⁴⁰, de conformidad con las propuestas presentadas por cada Estado miembro, por un período renovable de *cuatro años*.

Por lo que se refiere a las novedades introducidas por el *Tratado Constitucional* en este ámbito, hay que señalar que sólo modificaba en parte la elección de los miembros del Comité de las Regiones al disponer que «el Consejo, mediante una decisión europea, adoptará la lista de miembros del Comité, de conformidad con las propuestas de los Estados miembros, y *previa consulta al Parlamento Europeo*» (art. III-385.2). Asimismo, incrementaba el *mandato de sus miembros de 4 a 5 años*.

De acuerdo con el Tratado vigente, los miembros del Comité de las Regiones *están repartidos entre los Estados miembros de la siguiente forma*:

³⁷ Contribución del Comité de las Regiones a la Convención: CDR 127/2002 fin, Bruselas, 8 de julio de 2002.

³⁸ Antes de la modificación del TCE por el Tratado de Niza, el Comité de las Regiones estaba compuesto por «representantes de los entes regionales y locales, nombrados por el Consejo por unanimidad, a propuesta de los respectivos Estados miembros». Es importante tener en cuenta que no existe una definición comunitaria del concepto de región (véase respuesta de la Comisión a la pregunta escrita nº 858/92 del eurodiputado Robles Piquer, en el DOCE C 274, de 22 de octubre de 1992, pp. 48 y 49) y que hay que considerar como entes locales los enumerados en el Anexo a la *Directiva 94/80/CE, del Consejo, de 19 de diciembre de 1994, por la que se fijan las modalidades del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión que residan en un Estado miembro del que no sean nacionales* (DOCE L 368, de 31 de diciembre).

³⁹ El Tratado dispone que el número de miembros no puede exceder de 350.

⁴⁰ La mayoría cualificada sustituyó a la unanimidad tras la modificación operada por el Tratado de Niza.

- Alemania, Francia, Italia y Reino Unido: 24
- España y Polonia: 21
- Rumanía: 15
- Austria, Bélgica, Bulgaria, República Checa, Grecia, Hungría, Países Bajos, Portugal y Suecia: 12
- Dinamarca, Irlanda, Finlandia, Eslovaquia y Lituania: 9
- Estonia, Letonia y Eslovenia: 7
- Chipre y Luxemburgo: 6
- Malta: 5

Como puede apreciarse, el sistema de reparto es totalmente aleatorio porque *no responde en absoluto a la realidad regional de los Estados miembros*. En este sentido, no sólo existen diferentes niveles de regionalización, sino que en la mayoría de los nuevos Estados miembros –provenientes de administraciones comunistas donde la centralización del poder era una nota característica– no hay representantes regionales puesto que las regiones no están aún institucionalizadas⁴¹, y otros Estados, como Chipre o Malta, son tan pequeños, que no pueden contar con un modelo regional.

Pero, además, el sistema de reparto *tampoco responde a criterios demográficos*. Así, si lo comparamos con el reparto de escaños en el Parlamento Europeo, puede comprobarse fácilmente que los Estados medianos y pequeños están claramente sobrerrepresentados en el Comité de las Regiones. Esta distribución tan desequilibrada se ha hecho aún más evidente después de las dos últimas ampliaciones de la Unión en 2004 y 2007, con la adhesión de muchos Estados pequeños.

En este sentido, baste con poner un ejemplo: Malta tiene 5 miembros en el Comité, con una población de cerca de 400.000 habitantes, y Alemania tiene 24, con una población que supera los ochenta millones de habitantes, y esto sin mencionar su organización territorial como Estado Federal.

Por lo que se refiere al *proceso de selección* de los miembros del Comité de las Regiones, hay que señalar que el Tratado no establece ningún criterio sobre cómo repartir en cada Estado el número de miembros entre las regiones y los entes locales, por lo que varía en función de los procedimientos que libremente aplican los Estados miembros⁴². Así, por ejemplo, Bélgica sólo envía representantes de entes regionales. Grecia, Luxemburgo, Suecia, Irlanda, y los nuevos Estados miembros, salvo Eslovaquia, Polonia y la República Checa, sólo de entes locales. No obstante, otros Estados miembros envían representaciones mixtas: en unos casos, la representación es bastante equilibrada, como Francia, Italia y Holanda; en otros, como Alemania, Austria y España, se garantiza la representación de todos sus Länder y Comunidades Autónomas, dejando una pequeña cuota a los entes locales; y en algunos otros, como Portugal, se favorece a los entes locales.

⁴¹ En los nuevos doce miembros de la Unión, sólo en Eslovaquia, Polonia y República Checa están institucionalizadas las Regiones.

⁴² Véase: *Proceso de selección de los miembros del Comité de las Regiones. Procedimientos aplicados en los Estados miembros*, Estudios del CDR I-1/2004, Bruselas, septiembre de 2004.

Los miembros y suplentes de un mismo Estado constituyen una *delegación nacional*, y cada una de ellas regula su propia organización interna y elige a su Presidente.

La *delegación española* está formada por 21 miembros e idéntico número de suplentes.

La *composición de la delegación española* es fijada por el Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en una *Moción del Senado aprobada el 20 de octubre de 1993*⁴³, en virtud de la cual 17 de los 21 puestos de la delegación corresponden a las Comunidades Autónomas, y los 4 restantes a los Municipios.

En este sentido, la moción del Senado dispone que cada una de las 17 Comunidades Autónomas propondrá un titular y un suplente. La propuesta corresponde al órgano que ostente la suprema representación de la Comunidad Autónoma. Por su parte, la *Federación de Municipios y Provincias* (FEMP) propone a los 4 representantes, titulares y suplentes, correspondientes a los Entes locales.

La propuesta de la lista de miembros se envía al Consejo, el cual procede a su nombramiento.

Desde que comenzó a funcionar en 1994, los miembros de la delegación española en el Comité de las Regiones han tenido siempre la condición de electos o de ser políticamente responsables ante un órgano representativo, ya que ésta era una exigencia de la moción del Senado de 1993 que hemos citado. Desde entonces, la representación española en el Comité corresponde, por una parte, a los Presidentes de las 17 Comunidades Autónomas; y, por otra, a cuatro alcaldes elegidos por la FEMP. Durante el mandato actual del Comité (2006-2010) la representación local corresponde a los Alcaldes de Palencia, Madrid, Barcelona y Valencia.

En general, la doctrina española ha acogido favorablemente este criterio —que comparto— en el reparto de puestos, teniendo en cuenta fundamentalmente que España es un Estado autonómico, por lo que no resultaría comprensible que renunciara a la configuración del Comité de las Regiones como un órgano esencialmente regional⁴⁴.

No obstante, otros autores⁴⁵ han considerado que la distribución de los miembros españoles del Comité podía haber sido más equilibrada, teniendo en cuenta que cinco Comunidades Autónomas son uniprovinciales (Madrid, Murcia, La Rioja, Asturias y Cantabria) y que nuestra Constitución reconoce también la autonomía de los municipios y provincias.

Por último, el Tratado dispone que los miembros del Comité y sus suplentes no pueden ser simultáneamente miembros del Parlamento Europeo⁴⁶, no están vinculados por ningún mandato imperativo y ejercerán sus funciones con absoluta independencia, en interés general de la Comunidad (art. 263 TCE). Asimismo, disfrutarán de

⁴³ Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie I nº 30, de 18 de octubre de 1993 y Serie I nº 34, de 28 de octubre de 1993.

⁴⁴ En este sentido, véase: Díez-Hochleitner, J.: «La reforma institucional de las Comunidades Europeas acordada en Maastricht», en *Gaceta Jurídica de la Comunidad Europea*, Serie D-18, 115, 1992, p.94; y Pérez González, M.: Ob. Cit., p.48.

⁴⁵ MANGAS, A.: «El nombramiento de los miembros del Comité de las Regiones: el caso español», en *Noticias de la Unión Europea* nº 117, 1994, p. 12; y CALONGE, A. y SANZ, I.: Ob. Cit., p.169.

⁴⁶ Novedad introducida por el Tratado de Ámsterdam de 1997.

los privilegios e inmunidades establecidos en el *Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas*, anejo al Tratado, de 8 de abril de 1965.

1. Los grupos políticos

Por otra parte, los miembros del Comité y sus suplentes pueden organizarse en *grupos políticos* de acuerdo con sus afinidades políticas. Los criterios de adscripción se determinan en el reglamento interno de cada grupo político.

De conformidad con el artículo 9 del *Reglamento Interno del Comité de las Regiones de 6 de diciembre de 2006*⁴⁷, el número mínimo de miembros o suplentes necesario para formar un grupo político es de 20 pertenecientes a tres Estados miembros, de 18 pertenecientes a cuatro Estados miembros y de 16 pertenecientes a cinco o más Estados miembros. En todos los casos, la mitad de ellos como mínimo deben ser miembros titulares.

Cada grupo político cuenta con la asistencia de una secretaría, cuyo personal forma parte de la Secretaría General del Comité, así como de los recursos adecuados para el funcionamiento de aquélla, sus reuniones, actividades y publicaciones.

Los miembros y suplentes que no formen parte de un grupo político, es decir, los miembros *no inscritos*, cuentan también con asistencia administrativa.

Asimismo, los miembros y suplentes pueden constituir *grupos interregionales* (art. 10 RI).

Durante el mandato actual del Comité (2006/2010) hay constituidos *cuatro grupos políticos*:

- Grupo del *Partido Popular Europeo*
- Grupo del *Partido Socialista Europeo*
- Grupo de la *Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa*.
- Grupo de la *Unión por la Europa de las Naciones y Alianza Europea*.

Todos los grupos políticos del Comité mantienen una relación muy estrecha con su grupo correspondiente del Parlamento Europeo. En este sentido, hay que destacar que los grupos del Comité han logrado incluir a sus miembros en grupos de trabajo y foros formados por miembros del Parlamento Europeo, lo que les permite influir en la posición de los partidos representados en el Parlamento Europeo en cuestiones que afectan al Comité de las Regiones y al peso de los entes regionales y locales en la Unión Europea.

V. ORGANIZACIÓN INTERNA

Según lo establecido en su *Reglamento Interno*, los órganos del Comité de las Regiones son la Asamblea, el Presidente, la Mesa y las Comisiones (art.1 RI).

⁴⁷ DOUE L 23, de 31 de enero de 2007. El Tratado de Niza ha eliminado la exigencia de que el Reglamento Interno del Comité fuera aprobado por unanimidad del Consejo.

1. *El Presidente*

De acuerdo con lo previsto en el Tratado y en el citado Reglamento Interno, el Comité designa de entre sus miembros a su *Presidente, al Vicepresidente primero y a la Mesa*, por un período de dos años.

El *Presidente es elegido* por el pleno del Comité, constituido en Asamblea, por mayoría de los votos emitidos. Antes de proceder a la elección, los candidatos podrán hacer una breve declaración ante la Asamblea. Si en la primera vuelta ningún candidato logra la mayoría, se procede a una segunda vuelta en la que resultará elegido el candidato que obtuviera mayor número de votos. En caso de empate, se decidirá por sorteo (art. 31 RI).

Corresponde al Presidente dirigir los trabajos del Comité, así como su representación, que podrá delegar cuando lo considere oportuno. En caso de ausencia o de impedimento, el Presidente será sustituido por el Vicepresidente Primero, que es elegido de la misma forma que aquél (art. 37 RI). Asimismo, al Presidente le corresponde convocar a la Asamblea y a la Mesa (arts. 14 y 36 RI).

2. *La Mesa*

A tenor de lo dispuesto en el artículo 28 de su Reglamento Interno, a *Mesa* del Comité es elegida también por la Asamblea y está compuesta por el Presidente, el Vicepresidente primero, un Vicepresidente por cada Estado miembro, 27 miembros más y los presidentes de los grupos políticos (en total 60 miembros).

Al margen del Presidente, el Vicepresidente primero y los Presidentes de los Grupos políticos, *los puestos de la Mesa se distribuirán del modo siguiente entre las delegaciones nacionales* (art. 28 RI):

- 3 para Alemania, España, Francia, Italia, Polonia y Reino Unido.
- 2 para Bélgica, Bulgaria, República Checa, Dinamarca, Grecia, Irlanda, Lituania, Hungría, Países Bajos, Austria, Portugal, Rumanía, Eslovaquia, Finlandia y Suecia.
- 1 para Estonia, Chipre, Letonia, Luxemburgo, Malta y Eslovenia.

Por lo que se refiere a la *elección de los miembros de la Mesa* (exceptuando siempre al Presidente, al Vicepresidente primero y a los Presidentes de los Grupos políticos) el artículo 32 del Reglamento Interno del Comité dispone que podrán agruparse en una lista conjunta los candidatos de las delegaciones nacionales que presenten un candidato para cada uno de los puestos que les corresponden en la Mesa. Esta lista podrá ser aprobada en primera vuelta por mayoría de los votos emitidos. En el caso de que no se aprobara una lista conjunta de candidatos o de que para los puestos que le corresponden a una delegación nacional en la Mesa se presentara un número de candidatos superior al de puestos disponibles, cada uno de esos puestos se cubrirá por votación separada, siendo de aplicación en este caso las normas que rigen para la elección del Presidente y Vicepresidente primero.

En cuanto a sus *funciones*, el Reglamento Interno del Comité dispone, en su artículo 35, que corresponde a la Mesa, entre otras, las siguientes:

- a) La elaboración y presentación a la Asamblea del programa político al comienzo de su mandato, así como la supervisión de su aplicación, de la que deberá informar al final del mismo.
- b) La organización y coordinación del trabajo de la Asamblea y las Comisiones.
- c) La aprobación, a propuesta de las Comisiones, de su programa de trabajo anual.
- d) La competencia general en los asuntos financieros, organizativos y administrativos referentes a los miembros y suplentes del Comité, así como la organización interna de éste, de su secretaría general y de sus órganos.
- e) La contratación del Secretario General y de los funcionarios y otros agentes.
- f) La presentación del proyecto de estimación de ingresos y gastos a la Asamblea.
- g) La autorización de reuniones fuera de la sede en Bruselas.
- h) Fijar el calendario de plenos del Comité, que podrán constar de uno o varios días de sesiones.
- i) Fijar el proyecto del orden del día del Pleno del Comité, que será aprobado por éste.

3. La administración del Comité: La Secretaría General

Hasta la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, el Comité de las Regiones compartía con el Comité Económico y Social una estructura organizativa común. Desde entonces sólo disponen de unos «servicios conjuntos» dependientes de la Secretaría General, regulada por el Reglamento Interno del Comité, y cuya función principal es asistir a aquél para garantizar su buen funcionamiento y el de sus órganos, así como asistir a sus miembros en el ejercicio de su mandato.

Al frente de la Secretaría General se encuentra el *Secretario General*, contratado por la Mesa mediante decisión adoptada por mayoría de dos tercios de sus miembros, por un período de cinco años. El Secretario General vela por la ejecución de las decisiones tomadas por la Mesa o el Presidente de acuerdo con el Reglamento y el ordenamiento jurídico aplicable. Y participa con voz, pero sin voto en las reuniones de la Mesa, de las que levanta acta (arts. 60 y 61 RI).

VI. FUNCIONAMIENTO

El Comité de las Regiones funciona en pleno y en comisión.

1. El Pleno del Comité: la Asamblea

El Comité de las Regiones se reúne en pleno constituido en Asamblea, cuyas principales funciones son las siguientes (art. 13 RI):

- a) Aprobar dictámenes, informes y resoluciones.
- b) Aprobar el proyecto de estimación de ingresos y gastos.
- c) Aprobar el programa político del Comité al comienzo de cada mandato.
- d) Elegir al Presidente, al Vicepresidente primero y a los demás miembros de la Mesa.
- e) Constituir las Comisiones.
- f) Y aprobar y revisar el Reglamento interno del Comité.

La Asamblea *es convocada por el Presidente del Comité, al menos una vez cada tres meses*. A petición por escrito de una cuarta parte o más de los miembros del Comité, su Presidente convocará un *pleno extraordinario*, que deberá celebrarse no antes de transcurrida una semana desde la fecha de la petición y no después de transcurrido un mes desde esa fecha. En la petición se deberá especificar el asunto que se someterá a debate en el pleno extraordinario, en cuyo orden del día no podrá figurar ningún otro asunto (art. 14 RI).

Las *sesiones de la Asamblea son públicas*, salvo que ésta decida lo contrario para la totalidad de la sesión o para alguno de los puntos del orden del día.

2. Las Comisiones

Al comienzo de cada mandato cuatrienal, la Asamblea constituirá las Comisiones que se encargarán de preparar su trabajo. Asimismo, a propuesta de la Mesa, decidirá su composición –que deberá reflejar la composición del Comité por Estados miembros– y la duración de su mandato.

Los miembros del Comité formarán parte de una comisión como mínimo y de dos como máximo, si bien la Mesa podrá establecer excepciones en el caso de los miembros de las delegaciones nacionales que cuenten con menos miembros que el número de comisiones existentes (art. 44 RI).

En la actualidad, el Comité de las Regiones *cuenta con seis Comisiones permanentes*⁴⁸:

- Comisión de Política de Cohesión Territorial (COTER)
- Comisión de Política Económica y Social (ECOS)
- Comisión de Desarrollo Sostenible (DEVE)
- Comisión de Cultura, Educación e Investigación (EDUC)
- Comisión de Asuntos Constitucionales, Gobernanza Europea y Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (CONS)
- Comisión de Relaciones Exteriores y Cooperación Descentralizada (RELEX)

⁴⁸ Además de estas seis Comisiones temáticas, el Comité está asistido por una Comisión consultiva de Asuntos Financieros y Administrativos (CAFA), presidida por un miembro de la Mesa del Comité que representa a éste ante la Autoridad Presupuestaria de la Unión. Esta Comisión debate y aprueba el anteproyecto de estimación de ingresos y gastos del Comité, y elabora los proyectos de reglamentación y decisiones de la Mesa sobre cuestiones financieras, organizativas y administrativas, incluidas las que se refieren a los miembros y suplentes,

Las Comisiones tienen como función esencial preparar el trabajo de la Asamblea, para lo cual debaten las políticas comunitarias, y elaboran los proyectos de dictamen, de informe y de resolución que posteriormente son sometidos a la Asamblea para su aprobación.

VII. COMPETENCIAS

Como ya hemos señalado, el Comité de las Regiones es un órgano de carácter consultivo. En este sentido, podemos distinguir dos tipos de consulta: la consulta obligatoria o preceptiva y la consulta facultativa⁴⁹.

1. Consulta obligatoria

El Comité de las Regiones *debe ser consultado preceptivamente por el Consejo o la Comisión* en los casos previstos en el Tratado, en concreto, en Cohesión Económica y Social; Educación y Juventud; Cultura; Salud Pública; Redes Transeuropeas; Transportes; Empleo; Asuntos Sociales; Medio Ambiente; Fondo Social Europeo; y Formación Profesional.

Pero además, el Comité de las Regiones ha sido, desde su puesta en marcha, muy beligerante en su voluntad –reiteradamente expresada– de ampliar su campo de actuación, es decir, sus competencias de consulta obligatoria a otros ámbitos que no le reconoce el Tratado, tales como, por ejemplo, agricultura, turismo, y protección de consumidores, en los que las regiones y los entes locales ejercen competencias normativas y ejecutivas.

En este sentido, el Comité sigue intentando que se reconozca el papel de los entes regionales y locales en la aplicación de las políticas de la Unión, y que se le consulte en aquellos ámbitos que correspondan a las competencias que ostentan aquellos como consecuencia de la organización de su Estado.

Por otra parte, hay que subrayar que cuando el dictamen del Comité de las Regiones sea preceptivo, y el acto correspondiente se adoptara por el Parlamento Europeo y el Consejo, o por el Consejo o por la Comisión, sin haber recabado aquél o antes de que finalice el plazo de que dispone el Comité para su emisión, dicha adopción adolecería de vicios sustanciales de forma, lo que podría servir de fundamento a un recurso de anulación (art. 230 TCE), a una cuestión prejudicial sobre la validez del acto así adoptado (art. 234 TCE), y si se tratase de un Reglamento, a una excepción de ilegalidad (art. 241 TCE).

⁴⁹ Véase *El Comité de las Regiones: 1994-2004. Diez años de trabajos consultivos*, publicado por la Unidad de Estudios del Comité, en el que se detallan todas las iniciativas políticas del mismo en los últimos diez años, y se ofrecen cifras sobre los resultados de su trabajo consultivo.

2. Consulta Facultativa

Igualmente, el Comité de las Regiones puede ser consultado facultativamente por el Consejo, la Comisión, y desde el Tratado de Amsterdam, también por el Parlamento Europeo⁵⁰ (art. 265 TCE) cuando una de estas Instituciones lo estime oportuno, en particular en aquellos casos que afecten a la cooperación transfronteriza⁵¹.

Además, el Comité podrá emitir un dictamen cuando se haya consultado al Comité Económico y Social y considere que existen intereses regionales en juego, así como por propia iniciativa, cuando lo considere conveniente (art. 262 TCE).

Este párrafo del artículo 262 del TCE referido a los *dictámenes por propia iniciativa* ha permitido calificar al Comité de las Regiones como un órgano con competencia «universal», en el sentido de que puede opinar de forma potencialmente ilimitada sobre cualquier asunto, haya sido o no consultado.

Esta posibilidad presenta, como ha señalado Moreno Vázquez⁵², *un inconveniente y una ventaja*.

El inconveniente, como ya señaló la Comisión en su *Informe para el Grupo de Reflexión* que preparó los trabajos de la Conferencia Intergubernamental de 1996, es la dispersión excesiva de su actividad, con lo que el impacto de sus Dictámenes en las instituciones receptoras puede ser menos efectivo. De ahí probablemente que el Comité redujera considerablemente el número de sus Dictámenes durante 1998 después de haber desplegado en los años anteriores una actividad un tanto desenfrenada⁵³.

Y la ventaja sería la gran independencia con la que ha podido opinar el Comité sobre cuestiones políticas o sociales de actualidad, fijando su posición dentro de la Unión Europea, como por ejemplo, sobre el proceso de paz en el País Vasco (*Resolución de 18 de noviembre de 1998*) o sobre el Gobierno de coalición ÖVP-FPÖ en Austria (*Resolución de 16 de febrero de 2000*).

⁵⁰ Como hemos podido comprobar a lo largo de estas páginas, en el marco institucional comunitario, el Parlamento Europeo siempre ha sido el gran valedor de las Regiones. En este sentido es claramente ilustradora su *Resolución de 23 de abril de 1993* –mucho antes de que el Tratado de Amsterdam le reconociera su derecho de consulta– en la que manifestaba su firme intención de establecer un contacto directo y permanente con el Comité, y solicitaba que sus dictámenes le fueran transmitidos de forma oficial (DOCE C 150, de 31 de mayo, pp. 329 y 330). En fechas más recientes, y en una reunión de miembros del Comité y eurodiputados el 30 de septiembre de 2004, el entonces Presidente del Parlamento Europeo, J. BORRELL, refiriéndose al reforzamiento de la relación interinstitucional, afirmó: «*Espero que en el futuro el Parlamento haga más uso del derecho que le otorga el Tratado de Ámsterdam de consultar al Comité de las Regiones*» (R/CDR 62/2005 pt. 10).

⁵¹ La mención específica a la cooperación transfronteriza se introdujo en el Tratado de Ámsterdam, a iniciativa de los negociadores españoles en la Conferencia Intergubernamental, reflejando así uno de los ámbitos que mayores índices de colaboración ha permitido entre las regiones y los entes locales europeos. En este sentido, véase PÉREZ GONZÁLEZ, M.: «El Comité de las Regiones», en la obra colectiva dirigida por Marcelino Oreja: *El Tratado de Ámsterdam. Análisis y Comentarios*, Vol. I, McGraw-Hill, Madrid 1998, p. 549-555.

⁵² MORENO VÁZQUEZ, M.: Ob. Cit., p. 203.

⁵³ Los datos sobre la variación del número de dictámenes emitidos por el Comité durante los años 1996, 1997, 1998 y 1999 pueden consultarse en los trabajos de PELLISÉ DE URQUIZA, C.: «El Comité de las Regiones», en VVAA: *Informe Comunidades Autónomas*, Vol. I, Instituto de Derecho Público, Barcelona 1997, 1998, 1999 y 2000.

Por último, hay que señalar que los dictámenes del Comité de las Regiones, sean preceptivos o facultativos, *no son vinculantes* (lo cual no significa que sean irrelevantes) y se publican en el *Diario Oficial de la Unión Europea*⁵⁴.

Asimismo, el Comité de las Regiones –al margen de sus competencias tasadas en el Tratado– ha introducido nuevas modalidades de pronunciarse, algunas de ellas previstas recientemente en su Reglamento Interno.

En este sentido, el Comité de las Regiones *adopta*:

- *Resoluciones*. Se trata de declaraciones que guardan relación con el ámbito de actividad de la Unión Europea sobre intereses de los entes regionales y locales que sean de actualidad. Para las Resoluciones que sean calificadas por la Mesa de urgentes, o que se refieran a acontecimientos imprevistos, el Reglamento Interno prevé un procedimiento acelerado de aprobación (art. 42 RI).

- *Dictámenes Prospectivos*: son Dictámenes elaborados antes de publicarse un Libro Verde o un Libro Blanco por parte de la Comisión Europea.

- *Informes Prospectivos*: informes preliminares elaborados antes de publicarse las propuestas de la Comisión Europea.

- *Informes de Impacto*: destinados a evaluar el impacto de una política a nivel regional o local.

- y *Estudios* sobre distintos aspectos de la dimensión regional y local de la Unión Europea.

3. El impacto de los trabajos del Comité de las regiones

Desde que empezó a funcionar en 1994, el Comité de las Regiones ha logrado reforzar su posición en el debate de importantes cuestiones regionales y locales, y ha conseguido en los últimos años intensificar sus relaciones institucionales, especialmente con la Comisión, la cual reconoce «el papel privilegiado que juega el Comité entre las instituciones de la Unión y las colectividades territoriales»⁵⁵.

Por lo general, el Comité de las Regiones define anualmente sus prioridades políticas mediante una *Resolución*, y debate posteriormente el cumplimiento de las mismas y la repercusión de sus trabajos en un *informe* presentado por su Secretario General, en el que se señalan los avances en los ámbitos prioritarios de aquél (el futuro de la política regional, la cohesión económica y social, la política de transportes, la aplicación del principio de subsidiariedad...), sus relaciones interinstitucionales con la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo, así como la dimensión de las actividades de los grupos políticos del Comité y su difusión⁵⁶.

⁵⁴ Resulta de interés ver la *Ficha evolutiva de los Dictámenes aprobado por el Comité de las Regiones*, durante su tercer mandato (2002-2006) CDR 111/2002 rev. 19, de 19 de noviembre de 2005.

⁵⁵ *Protocole portant sur les modalités de coopération entre la Commission Européenne et le Comité des Régions*, de 17 de noviembre de 2005, p. 5.

⁵⁶ Véase el último de estos informes presentado: *Informe sobre la repercusión de los trabajos del Comité de las Regiones en 2004*, de 12 de abril de 2005 (R/CDR 62/2005 pt.10) y la *Resolución del Comité de las Regiones sobre sus prioridades para 2004* (CDR 16/2004 fin).

La presentación del *informe de repercusión* de sus trabajos es una obligación de la Mesa, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35 del Reglamento Interno del Comité, y su elaboración corresponde a la Unidad de Estudios, Análisis Políticos y Planificación Legislativa Interinstitucional, que se basa en las aportaciones de otras unidades del Comité y de las Secretarías de los grupos políticos.

En su *Resolución sobre los objetivos políticos para 2006/2008*, el Comité de las Regiones aboga por «un aumento de su participación en el proceso previo y posterior de la toma de decisiones comunitarias y en la evaluación del impacto territorial de las grandes políticas comunitarias»⁵⁷, y apunta como tercer objetivo la consolidación de su papel político e institucional, comprometiéndose a «reforzar el impacto del Comité de las Regiones», para lo cual considera ineludible «hacer que sus dictámenes sean más operativos en un contexto institucional y también más legibles y más accesibles para los ciudadanos europeos», así como «mejorar el seguimiento de los dictámenes con el fin de hacer que el Comité de las Regiones influya en todas las fases del proceso decisorio comunitario, en particular subrayando puntos más precisos en el marco de las propuestas sujetas al procedimiento de codecisión»⁵⁸.

4. Una vieja reivindicación: la legitimación activa para recurrir ante el Tribunal de Justicia de las CCEE

Aunque la reforma introducida por la Constitución Europea respecto al Comité de las Regiones era de baja intensidad, debemos resaltar que se le reconocía, por fin, una permanente reivindicación⁵⁹: gozar de legitimación activa directa para interponer recursos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea con el fin de salvaguardar sus prerrogativas en el marco del proceso de nulidad y limitado a los proyectos de actos legislativos para cuya adopción se requiera su consulta (art. III-365.3) con lo que se le igualaba, al menos, con el Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas. Asimismo, se le permitía interponer recursos ante dicho Tribunal por violación del principio de subsidiariedad por parte de un acto legislativo europeo que sea objeto de su dictamen⁶⁰ (art. 8 del *Protocolo n° 2 sobre la Aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*).

⁵⁷ CDR 11/2006 fin, cit. p.2.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 8.

⁵⁹ Esta petición se reitera en el Dictamen del Comité de las Regiones de 13 de marzo de 2002 (CDR 466/2001 fin, p.11) y en las contribuciones de los observadores del Comité de las Regiones en la Convención (CONV 494/03, p. 6 y CONV 520/03, p.8).

⁶⁰ La atribución de esta facultad fue resaltada en la *Declaración de Milán*, aprobada el 26 de octubre de 2004 por la Conferencia de Presidentes de las Asambleas Legislativas Regionales Europeas. En dicha Declaración, la Conferencia proponía la creación de una red de información entre las Asambleas legislativas regionales y el Comité de las Regiones sobre la base de un acuerdo *ad hoc*, y en colaboración con los gobiernos de las Regiones que tengan competencias legislativas, con el fin de posibilitar que las mismas Asambleas legislativas regionales pudieran proponer al Comité de las Regiones la presentación de un recurso ante el Tribunal de Justicia, cuando consideraran violado el principio de subsidiariedad sobre temas referidos a la Región en cuestión; y asimismo, que el Comité de las Regiones solicitara un informe a la Asamblea legislativa regional en cuestión antes de la presentación de un recurso ante el Tribunal de Justicia por violación de dicho principio.

Pero la Constitución Europea no recogió otra reivindicación del Comité de las Regiones durante la Convención: el acceso de las regiones con poderes legislativos –bajo la autoridad de sus Estados miembros y de conformidad con sus normas constitucionales o su legislación nacional– al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en caso de violación del principio de subsidiariedad⁶¹.

Esta petición ya había sido planteada también por algunos representantes del Parlamento Europeo en la Convención, especialmente por el eurodiputado escocés Sir Neil MacCormick⁶².

No obstante, y en virtud de lo que disponía el artículo III-365.4 del Tratado Constitucional, toda persona física o jurídica podrá recurrir ante el Tribunal de Justicia contra leyes, leyes marco o actos de las instituciones de la Unión cuando la afecten directa e individualmente y contra «los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución». Esta última posibilidad hubiera podido permitir, a juicio de algunos autores, a las autoridades regionales y locales recurrir actos reglamentarios cuando demuestren una afectación directa⁶³.

VIII. A MODO DE CONCLUSIÓN: EL FUTURO INCIERTO DEL COMITÉ DE LAS REGIONES

Resulta evidente que el debate sobre la presencia de las Regiones en la Unión Europea y su participación en el proceso de adopción de decisiones comunitario no se cerró en la *non nata* Constitución Europea: la configuración básica del Comité de las Regiones, como órgano de representación de las regiones (y de los entes locales) sigue manteniéndose prácticamente igual que cuando se creó en el Tratado de Maastricht en 1992.

Como acertadamente ha señalado Alberti Rovira, aunque el Tratado Constitucional ampliaba mínimamente sus facultades (en especial, su legitimación activa ante el Tribunal de Justicia de las CCEE) los problemas que presenta el Comité de las Regiones siguen siendo los mismos: representación mixta, heterógena e indiferenciada de entidades de naturaleza distinta (regiones con potestades legislativas, regiones administrativas y entidades locales)⁶⁴, por un lado, y presencia colectiva, por otro, de estos sujetos heterogéneos en la Unión, lo que acentúa aún más la incapacidad del Comité para asumir la representación de los intereses de las regiones con poderes legislativos⁶⁵.

⁶¹ CDR 466/ 2001 fin, ya citado, p. 11; y CONV 494/03, ya citada, p.6.

⁶² Contribución de Sir Neil MacCORMICK: *Democracia en varios niveles: la reforma constitucional europea*, CONV 298/02, Bruselas, 24 de septiembre de 2002, p.5.

⁶³ PÉREZ VILLALOBOS, C.: «La Constitución Europea y la autonomía de las regiones y Municipios», en VVAA: *El Estado Autonomico...*, Vol. I, cit., p.309.

⁶⁴ Sobre la heterogeneidad regional, véase: Bullaín, I.: «Autonomía regional y Constitución Europea» en VVAA: *El Estado Autonomico. Integración, solidaridad y diversidad*, INAP/COLEX, Madrid 2005, p.255-276; y del mismo autor: «Autonomy and the European Union», en Suksi, M. (Ed.): *Autonomy: Applications and Implications*, Kluwer Law Internacional, 1998, p. 343-356.

⁶⁵ ALBERTI ROVIRA, E. : Ob. Cit., p.476.

En definitiva, esta enorme heterogeneidad de los entes territoriales representados en el Comité de las Regiones sigue dificultando su operatividad y lo convierte cada día más en un órgano con una fuerte atonía funcional.

Pero incluso con todos sus lastres, para entender correctamente el activismo del Comité de las Regiones durante los trabajos de la Convención para mejorar su posición en el proceso de toma de decisiones en la Unión Europea —a pesar de que los miembros del Comité sólo pudieron participar en aquélla como meros observadores⁶⁶— debemos recordar que, cuando el 25 de julio de 2001 la Comisión presentó en Bruselas el *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea*⁶⁷, se generaron grandes expectativas para aumentar y consolidar una auténtica participación de las regiones en dicho proceso, reavivando las viejas reivindicaciones del Comité⁶⁸.

En este sentido, uno de los cambios propuestos por el citado *Libro Blanco* era «llegar hasta el ciudadano por la vía de la democracia regional y local», constatando que «el sistema de funcionamiento de la Unión no permite una interacción suficiente en el marco de una asociación a distintos niveles, en que los gobiernos nacionales implicaran plenamente a sus regiones y ciudades en la elaboración de las políticas europeas», por lo que el Comité de las Regiones debería «asumir un papel más activo en la evaluación de la acción comunitaria»⁶⁹.

Sin embargo, esas expectativas se vieron defraudadas con la introducción en el Tratado Constitucional de algunos cambios de alcance menor, con la excepción de la legitimación activa del Comité de las Regiones para recurrir ante el Tribunal de Justicia, lo que reforzaría el papel político del Comité en la defensa de los entes regionales con competencias legislativas.

Porque, como ya hemos señalado anteriormente, no sólo se rechazó la petición del Comité de dotar de legitimación activa ante el Tribunal de Justicia a los entes regionales con poderes legislativos, sino también su insistente demanda de participar en el sistema de control previo del principio de subsidiariedad, junto a los Parlamentos nacionales, a través del denominado «sistema de alerta temprana», que sí recono-

⁶⁶ La Declaración de Laeken, al establecer la composición de la Convención para el futuro de Europa, no incluyó a los representantes del Comité de las Regiones como miembros titulares de la misma, sino como observadores —por tanto sin funciones decisorias— lo que explicaría su débil posición para poder impulsar un cambio en la configuración del Comité. En este sentido, véase el *Memorándum sobre la participación del Comité de las Regiones en el debate estructurado sobre el futuro de la Unión Europea* (CDR 325/2001 fin, Bruselas, 3 de octubre de 2001, p.40) en el que solicitaban «con firmeza» participar en los debates como miembros titulares con derecho de voto. Pero a pesar de no obtener dicho estatus, el Comité de las Regiones participó activamente en los debates de la Convención a través de las contribuciones de sus seis observadores, así como en las audiciones que la Convención organizó para que la sociedad civil expusiera sus criterios sobre la futura Constitución. En concreto, fue especialmente activo en el *Grupo de Contacto con la Sociedad Civil: «Regiones y Entidades Locales»* (CONV 523/03, Bruselas, 31 de enero de 2003). Esto resulta realmente llamativo, insuficiente e inadecuado puesto que el Comité de las Regiones es un órgano comunitario que no puede ser encuadrado dentro de las organizaciones de la «sociedad civil».

⁶⁷ COM (2001) 428 final.

⁶⁸ Véase el *Memorándum sobre la participación del Comité de las Regiones en el debate estructurado sobre el futuro de la Unión Europea* (CDR 325/2001, de 3 de octubre).

⁶⁹ Véase el Dictamen del Comité de las Regiones de 14 de diciembre de 2000 sobre *Las nuevas formas de gobernanza: Europa, un marco para la iniciativa de los ciudadanos* (CDR 186/2000).

cía, en cierta medida (al estar supeditado a la decisión del Parlamento nacional correspondiente) a los Parlamentos Regionales que posean competencias legislativas el Protocolo nº 2 del Tratado Constitucional⁷⁰.

Y asimismo, las propuestas de reforma de las regiones con competencias legislativas para crear una especie de segunda cámara o sección dentro del Comité que las representara específicamente, o que todas las regiones con poderes legislativos estuvieran representadas en el Comité, incluso sin diferenciarlas orgánicamente, fueron rechazadas también por la Convención.

Lo que parece indudable es que, desde la dos últimas ampliaciones de la Unión, asistimos a un importante y preocupante proceso de disminución del conjunto de regiones autónomas presentes en el Comité, y a una profundización cada vez mayor de la heterogeneidad de su composición.

Si estas regiones con poderes legislativos no consiguen un reconocimiento especial dentro del Comité, no será extraño que con el tiempo se desentiendan cada vez más, y decidan actuar defendiendo sus posiciones fuera del mismo.

Finalmente, después de la Declaración de Berlín de 25 de marzo de 2007, en el Consejo Europeo de 21 y 22 de junio –el último que se celebró bajo la activa Presidencia de la Canciller alemana Angela Merkel– los líderes europeos, incluidos sus más acérrimos defensores, ni siquiera se molestaron en escribir un honroso epitafio de la Constitución Europea, y simplemente se limitaron a acordar la convocatoria de una nueva Conferencia Intergubernamental para elaborar un «Tratado de reforma de los Tratados». La Conferencia se inauguró el 23 de julio de 2007 bajo Presidencia portuguesa, y debe finalizar sus trabajos antes de que finalice dicho año, con el fin de que «exista margen temporal suficiente para ratificar el Tratado resultante antes de las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2009»⁷¹.

En fin, confiemos en que de la *non nata Constitución Europea* se mantenga en el futuro Tratado –como ha solicitado ya el Comité de las Regiones en un informe dirigido a la Conferencia Intergubernamental 2007⁷², y también ha reclamado la doctrina⁷³– su vieja aspiración de gozar de legitimación activa ante el Tribunal de Justicia para la defensa de sus prerrogativas.

⁷⁰ Sobre el sistema de «alerta temprana», véase Aranda, E.: «El fortalecimiento de los Parlamentos nacionales: la incorporación del early warning system», en *Teoría y Realidad Constitucional* nº 15, primer semestre de 2005, p. 288 y ss.

⁷¹ Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Bruselas, 21 y 22 de junio de 2007. Bruselas, 23 de junio de 2007 (11177/07 CONCL 2).

⁷² Note de Transmission de Présidence de la CIG à la la Conférence Intergouvernementale: Avis du Comité des Régions intitulé «*La relance du processus de réforme de l'Union Européenne en vue du Conseil Européen des 21 et 22 juin 2007*», CIG 7/2007, Bruselas, 27 de julio de 2007, p.5. El Informe del Comité de las Regiones transmitido a la CIG se aprobó en sesión plenaria el día 6 de junio de 2007 (CdR 398/2006 fin).

⁷³ En tal sentido, MANGAS, A.: «El rescate del Tratado Constitucional: ¿qué y cómo se puede salvar?», *Real Instituto Elcano*, Área Europa– ARI nº 17/2007, de 12 de febrero de 2007, p.3. En el mismo sentido, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: «Solutions to the Current Constitutional Impasse the European Union: the Reduced Treaty Option» (Working Paper), en *Newsletter* nº 34, 7 de mayo de 2007, *Real Instituto Elcano*, p. 8.

ANEXO

Estructura del Gobierno local y regional en los Estados miembros

Alemania 16 Estados federados Unos 12 900 entes locales (323 comarcas, ciudades y municipios)	Estonia 15 condados 241 municipios (39 municipios urbanos y 202 municipios rurales)	Letonia 26 distritos 7 grandes ciudades 53 ciudades 441 municipios rurales 29 municipios mixtos	Reino Unido <i>Inglaterra</i> 8 regiones con funciones de coordinación Ente del Gran Londres (regional) 34 condados 47 consejos unitarios 33 distritos de Londres (incluido el de la Ciudad de Londres y la corporación) 36 distritos metropolitanos 238 distritos Unas 7 900 parroquias y consejos locales
Austria 9 Estados federados 99 distritos (de ellos, 15 ciudades) 2 359 municipios	Finlandia 19 consejos regionales 1 provincia autónoma, Åland (con 16 municipios) 444 municipios	Lituania 10 condados 60 municipios	<i>Gales</i> Asamblea Nacional de Gales 22 consejos unitarios 732 ciudades y consejos municipales
Bélgica 3 regiones (Bruselas tiene un estatuto especial) 3 entes federados (communautés) 10 provincias 589 municipios	Francia 26 regiones (22 metropolitanas y 4 regiones de ultramar) 100 departamentos (96 y 4 departamentos de ultramar) 36.763 municipios	Luxemburgo 3 distritos 12 cantones 118 municipios	Escocia Parlamento escocés 32 consejos unitarios
Bulgaria 28 regiones o distritos (Oblasti) 264 municipios (Obshtini) 3.850 alcaldías y distritos	Grecia 13 regiones 51 departamentos o prefecturas 900 municipios 133 comunidades	Malta 3 entidades administrativas que agrupan a los ayuntamientos (Gozo, Malta Majjistral y Malta Xiokk) 68 ayuntamientos	Irlanda del Norte Asamblea semiautónoma de Irlanda del Norte 26 consejos unitarios
Chipre 6 distritos 33 municipios 486 consejos comunitarios	Hungría 7 regiones a efectos de planificación estadística 19 condados 3.168 municipios (3.122 ciudades y municipios, 22 ciudades con categoría de condado y Budapest, la capital, con 23 distritos)	Países Bajos 12 provincias 483 municipios	República Checa 14 regiones 6 249 municipios
Dinamarca 5 regiones 98 municipios	Irlanda 2 asambleas regionales 8 entes regionales 29 consejos de condado 5 consejos urbanos 80 municipios	Polonia 16 regiones 315 condados o distritos Unos 2 500 municipios (municipios y municipios rurales) 64 municipios con el estatuto especial de distrito La ciudad de Varsovia, con un estatuto especial	Rumania 8 regiones de desarrollo 42 provincias (judete) incluida la capital, Bucarest 103 municipios (municipii) 217 ciudades (orase) 2 853 ayuntamientos (comune)
Eslovaquia 8 regiones autónomas 8 oficinas regionales 50 distritos 2.879 municipios	Italia 20 regiones (15 con estatuto «ordinario» y 5 con estatuto «especial») 2 provincias autónomas (Bolzano y Trento) 106 provincias 14 áreas metropolitanas 8.103 entes locales (<i>comuni</i>)	Portugal 2 regiones autónomas (Azores y Madeira) 18 distritos 308 municipios 4 254 parroquias 2 áreas metropolitanas (Lisboa y Oporto)	Suecia 2 regiones Skåne y Västergötland) 19 consejos generales (incluido el municipio de Gotland, con categoría de condado) 21 condados 290 municipios
Eslovenia 58 unidades administrativas descentralizadas 193 municipios (entre los que se encuentran 11 municipios urbanos)			
España 17 comunidades autónomas 2 ciudades autónomas (Ceuta y Melilla) 50 provincias 8.109 municipios			

Datos válidos a 31 de enero de 2007

UNA PANORÁMICA ECONÓMICA DE LAS REGIONES EUROPEAS

MIGUEL ÁNGEL GARCÍA DÍAZ

Economista. Responsable del Gabinete Económico Confederal de CC.OO.

SUMARIO: I. Introducción. II. Diferencias de renta entre países. III. Panorama económico de las regiones en la UE 27. IV. Breves apuntes sobre la política regional de la Unión Europea en 2007-2013. V. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

En la primera parte del siglo pasado, Europa soportó graves crisis económicas, políticas y sociales que desembocaron en dos cruentas guerras. Evitar esta tradicional confrontación entre los distintos países fue uno de los motivos para impulsar un proyecto de integración regional en el territorio europeo, acompañado del interés por crear una zona con un fuerte poder económico y un elevado nivel de vida de los ciudadanos, que hiciera frente a la propuesta de socialismo real vigente en los países de la órbita de la Unión Soviética.

La firma del Tratado de Roma en 1957 por seis países de los más desarrollados de Europa¹ fue el inicio de la actual Unión Europea. En materia económica, su primer objetivo: la libre circulación de mercancías con aranceles comunes frente a terceros países, se amplió posteriormente a los factores productivos –capital y trabajo– con la firma del Acta Única en 1987, para en un paso adicional, finalizar la Unión Económica y Monetaria con la creación y puesta en circulación de una moneda común en 2002, utilizada por trece países en la actualidad.

La continuada ampliación de metas y contenidos en distintos ámbitos sociales y económicos, ha estado acompañada del aumento en el número de países partícipes. El reducido número de países que suscribieron inicialmente el proyecto ha crecido

¹ Alemania, Francia, Holanda, Bélgica, Luxemburgo e Italia.

con las sucesivas ampliaciones hasta alcanzar los actuales veintisiete, después de la reciente incorporación de Bulgaria y Rumania (enero de 2007).

La población comunitaria roza en la actualidad los quinientos millones de habitantes (492,8 millones en 2006) y la producción anual, es decir, la riqueza creada cada doce meses en territorio comunitario supera los 15,5 billones de euros medidos en términos nominales². La renta media por habitante en la Unión Europea fue en 2006 de 23.400 euros anuales; una de las más altas del planeta aunque todavía es ligeramente inferior a la de Japón (27.200 euros) y, sobre todo, a la de Estados Unidos (35.200 euros).

El PNB por habitante medido en paridad de poder de compra de Estados Unidos es superior en un sesenta por ciento a la media de la UE 27, y aunque se reduce si se compara con la media de la UE 15 sigue siendo muy superior (+43%). Todas las regiones de Estados Unidos (estados) tienen una renta por habitante superior a la de la UE 27 y, sin embargo solamente Irlanda y Luxemburgo tienen una renta por habitante superior a la media de Estados Unidos. La favorable posición económica es extensible a Japón donde 40 de sus 47 regiones tiene una renta por habitante superior a la media de la Unión Europea.

Producto Nacional Bruto por habitante a precios de mercado		
	1998	2006
<i>eu27</i> European Union (27 countries)	16.900,00	23.400,00
<i>eu15</i> European Union (15 countries)	20.600,00	27.700,00
<i>ea13</i> Euro area (BE, DE, IE, GR, ES, FR, IT, LU, NL, AT, PT, SI, FI)	20.100,00	26.500,00
<i>be</i> Belgium	22.300,00	29.800,00
<i>bg</i> Bulgaria	1.400,00	3.300,00
<i>cz</i> Czech Republic	5.400,00	11.000,00
<i>dk</i> Denmark	29.300,00	40.400,00
<i>de</i> Germany	23.800,00	28.000,00
<i>ee</i> Estonia	3.600,00	9.700,00
<i>ie</i> Ireland	21.200,00	41.300,00
<i>gr</i> Greece	10.100,00	17.600,00
<i>es</i> Spain	13.500,00	22.200,00
<i>fr</i> France	21.900,00	28.400,00
<i>it</i> Italy	19.100,00	25.100,00
<i>cy</i> Cyprus	12.600,00	18.900,00
<i>lv</i> Latvia	2.500,00	7.100,00
<i>lt</i> Lithuania	2.800,00	7.000,00
<i>lu</i> Luxembourg (Grand-Duché)	40.500,00	71.500,00
<i>hu</i> Hungary	4.100,00	8.900,00

(...)

² Avance 2006. Fuente EUROSTAT.

Producto Nacional Bruto por habitante a precios de mercado		
	1998	2006
<i>mt</i> Malta	8.800,00	12.600,00
<i>nl</i> Netherlands	22.900,00	32.299,00
<i>at</i> Austria	24.000,00	31.100,00
<i>pl</i> Poland	4.000,00	7.100,00
<i>pt</i> Portugal	10.400,00	14.700,00
<i>ro</i> Romania	:	4.500,00
<i>si</i> Slovenia	9.500,00	14.800,00
<i>sk</i> Slovakia	3.700,00	8.200,00
<i>fi</i> Finland	22.600,00	31.900,00
<i>se</i> Sweden	25.200,00	33.700,00
<i>uk</i> United Kingdom	21.800,00	31.300,00
<i>hr</i> Croatia	4.300,00	7.700,00
<i>tr</i> Turkey	2.800,00	4.400,00
<i>is</i> Iceland	26.900,00	42.700,00
<i>no</i> Norway	30.400,00	57.300,00
<i>ch</i> Switzerland	33.700,00	40.000,00
<i>us</i> United States	28.300,00	35.200,00
<i>jp</i> Japan	27.300,00	27.200,00

Fuente: EUROSTAT

La distancia con Estados Unidos y Japón no empaña la favorable posición de la Unión Europea a nivel mundial, en especial si se considera que la renta por habitante en China es una quinta parte de la comunitaria, y en India no alcanza a ser una octava parte de la disfrutada en la Unión Europea. El PNB de los habitantes en Rumania y Bulgaria, los más pobres de la Unión Europea dobla al de la India y es un cincuenta por ciento superior al de los ciudadanos chinos.

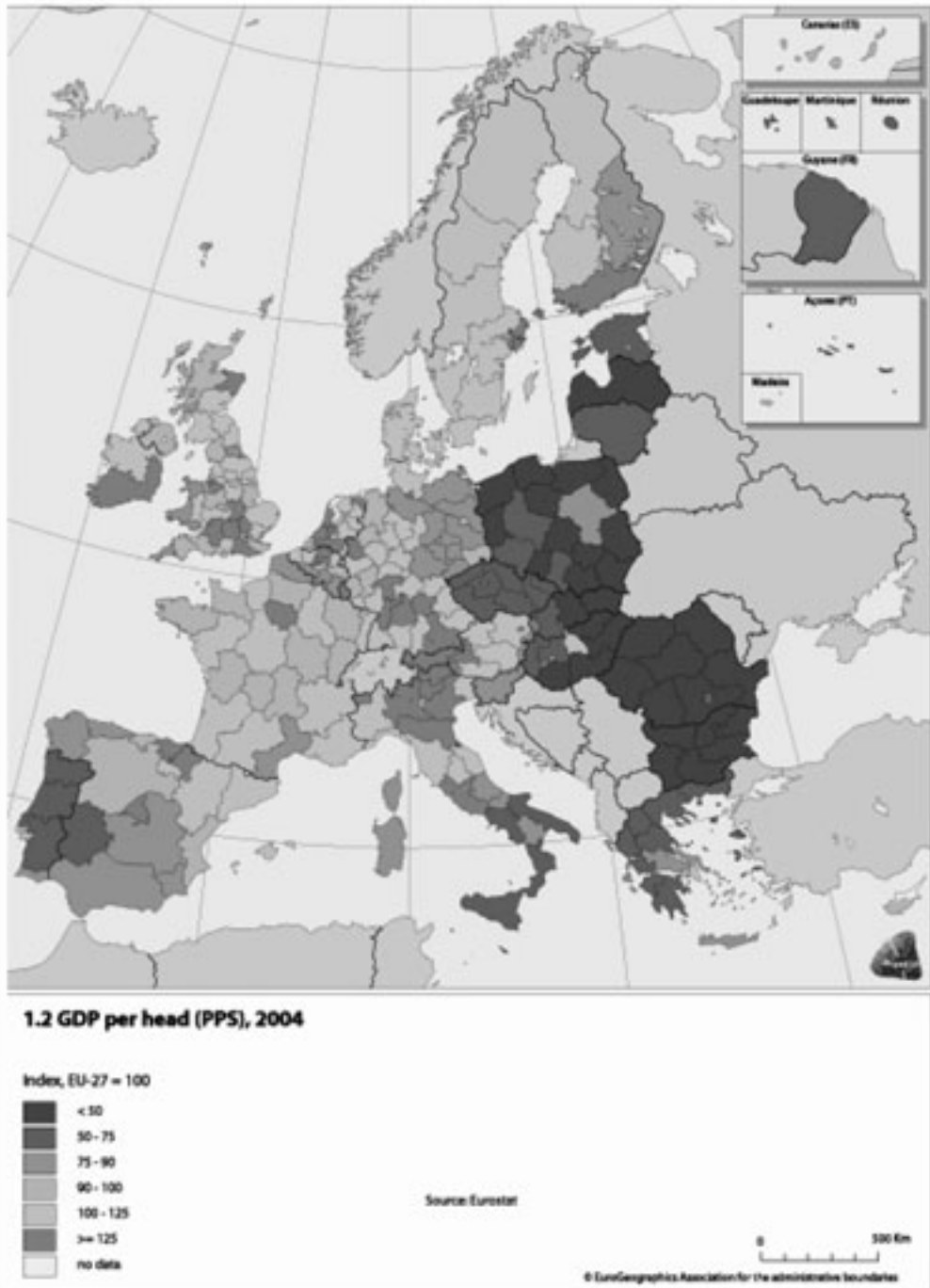
El proceso de ampliación de países miembros ha profundizado las diferencias de renta dentro de la Unión Europea, tanto si se mide a título personal como territorial. El alto grado de homogeneidad inicial, tan sólo roto por las regiones del sur de Italia, ha disminuido radicalmente con la sucesiva incorporación de países con un inferior nivel de riqueza. La entrada de Irlanda, Grecia, Portugal y España disminuyeron la renta media de la zona, pero ha sido la reciente integración de los doce países del este, la que ha reducido más el nivel de renta media, al aportar tan sólo el 8,5% del PIB de la Unión Europea cuando cuentan con el 21,5% de la población total actual.

Calendario de incorporación de países miembros a la Unión Europea:

- (1957) Alemania, Francia, Holanda, Bélgica, Luxemburgo e Italia.
 - (1973) Reino Unido, Irlanda y Dinamarca
 - (1981) Grecia
 - (1986) España y Portugal
 - (1995) Suecia, Finlandia y Austria
 - (2004) Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, República Checa, Eslovaquia, Polonia, Chipre y Malta.
 - (2007) Rumania y Bulgaria
-

Para medir el impacto de las nuevas ampliaciones, vale recordar que la entrada de Rumania y Bulgaria incrementa un 8,6% la superficie y el 6,3% la población de la Unión Europea y, sin embargo, tan solo aumenta la riqueza el 1%. Su entrada ha disminuido la media del PNB por habitante en algo más de cuatro puntos.

Una de las más importantes repercusiones de la última ampliación, por tanto, ha sido el aumento en las disparidades regionales dentro de la Unión Europea, como muestra la intensa distancia entre los extremos: siete veces, muy superior a la existente en Estados Unidos: dos veces y media o en Japón: dos veces.



II. DIFERENCIAS DE RENTA ENTRE PAÍSES

Puede ser útil antes de abordar el panorama económico de las regiones pertenecientes a los estados miembros de la Unión Europea, conocer las diferencias de renta entre países.

Para realizar esta evaluación la aproximación más simple es la aportación de cada estado al PNB comunitario. La información disponible³ muestra que cuatro de los seis países fundadores: Alemania, Reino Unido, Francia e Italia, acumulan el sesenta por ciento de la producción anual comunitaria (61,6% del total). La economía alemana es la que aporta un mayor porcentaje: una quinta parte de la riqueza de la Unión Europea (19,5% del total); una porción, por otra parte, bastante acorde con la participación de su población (16,9%) cuando todavía tiene pendiente de desarrollar las regiones integradas en la reunificación de 1988.

Con un peso intermedio, se encuentra España (8,8% de la producción total), seguida bastante de lejos de Holanda (4,3%) y Polonia (4,0%). Tal y como recoge la tabla adjunta, el resto de los países tienen un porcentaje mucho más reducido dentro de la producción total comunitaria.

La aportación al Producto Nacional comunitario es una aproximación que no permite conocer en exceso la situación de los ciudadanos de cada estado, al estar el resultado influido por la dimensión del país. Para afinar en el análisis, se ha elegido «la renta por habitante medida en paridad de poder de compra», al ser una variable que combina los ingresos de las personas con los precios de cada país y, por tanto, refleja de forma más certera la capacidad real de compra con los ingresos disponibles.

La renta media por persona en la Unión Europea (UE 27) en 2006⁴ medida en paridad de poder de compra fue de 21.666 euros. Los ciudadanos de Luxemburgo tenían los ingresos más elevados, triplicando casi la media de la UE 27 (2,7 veces). La distancia de la renta de un ciudadano luxemburgués con la renta media de Bulgaria, el país más pobre de la Unión Europea (7.900 euros por habitante), **supera las siete veces**, al no alcanzar este último país el cuarenta por ciento de la media comunitaria calculada para los veintisiete países miembros (índice 36,5%).

*Aportación al PIB de la UE 27
(paridad de poder compra) Año 2005*

Estado miembro	% PIB UE27
de Germany	19,5%
uk United Kingdom	15,0%
fr France	14,3%
it Italy	12,8%
	61,6%

(...)

³ Fuente: EUROSTAT Millones de euros en paridad de poder de compra (PPS) en 2005.

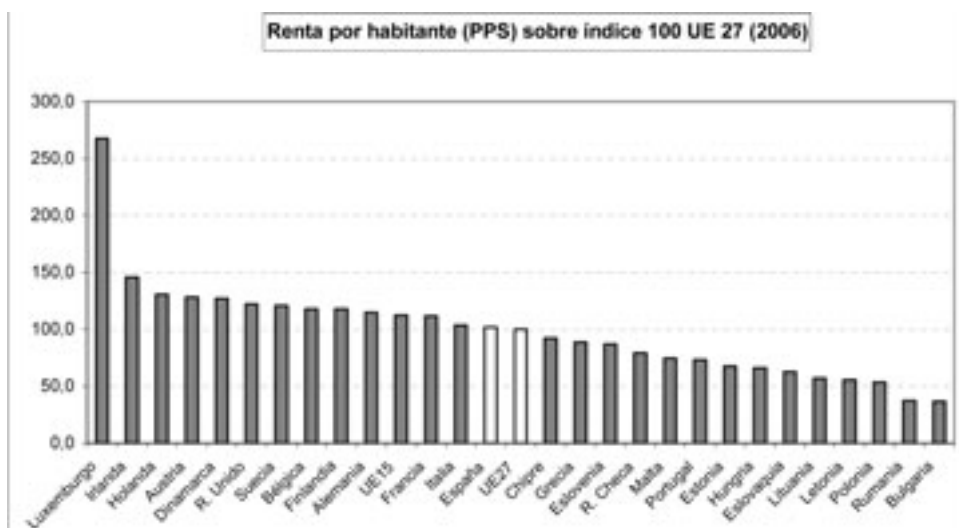
⁴ Fuente: EUROSTAT, la oficina estadística comunitaria que elabora las cifras a partir de la información facilitada por los propios países.

Aportación al PIB de la UE 27
(paridad de poder compra) Año 2005

Estado miembro	% PIB UE 27
es Spain	8,8%
nl Netherlands	4,3%
pl Poland	4,0%
be Belgium	2,6%
ro Rumanía	2,5%
se Sweden	2,2%
at Austria	2,1%
gr Greece	1,9%
pt Portugal	1,6%
fi Finland	1,4%
dk Denmark	1,4%
hu Hungary	1,3%
ie Ireland	1,2%
sk Eslovaquia	0,6%
bg Bulgaria	0,5%
cz Czech Republic	0,5%
lt Lithuania	0,4%
si Eslovenia	0,3%
lu Luxembourg	0,2%
lv Latvia	0,2%
ee Estonia	0,2%
cy Cyprus	0,1%
mt Malta	0,1%

35,9%

Fuente: EUROSTAT



Las distancias de renta por habitante medidas entre estados siguen siendo muy elevadas sin tomar en cuenta a Luxemburgo⁵, pero se reducen bastante. La renta media por habitante en Irlanda, la segunda más alta de la Unión Europea, supera el promedio de la UE 27 en casi un 50% (índice 145,6 sobre 100), y es **cuatro veces** la dispuesta por los habitantes de Bulgaria.

Unión Europea UE 27				
Renta por habitante medida en paridad de poder de compra (PPS)				
<i>2006</i>	<i>índice 100</i>	<i>desviación sobre media</i>	<i>desviación sobre inferior</i>	<i>grado de dispersión</i>
Luxemburgo	267,7	167,7%	633,4%	
Irlanda	145,6	45,6%	298,9%	39,9
Holanda	130,8	30,8%	258,4%	21,3
Austria	128,1	28,1%	251,0%	26,4
Dinamarca	127,2	27,2%	248,5%	
R. Unido	122,1	22,1%	234,5%	37,3
Suecia	120,9	20,9%	231,2%	20,7
Bélgica	117,8	17,8%	222,7%	47,0
Finlandia	117,8	17,8%	222,7%	25,2
Alemania	114,8	14,8%	214,5%	26,4
UE 15	112,30	12,3%	207,7%	
Francia	111,6	11,6%	205,8%	21,4
Italia	103,6	3,6%	183,8%	25,7
España	101,7	1,7%	178,6%	18,6
UE 27	100,00	0,0%	174,0%	37,8
Chipre	92,1	-7,9%	152,3%	
Grecia	88,8	-11,2%	143,3%	17,4
Eslovenia	87,1	-12,9%	138,6%	
R. Checa	79,1	-20,9%	116,6%	32,9
Malta	74,5	-25,5%	104,1%	
Portugal	73,3	-26,7%	100,8%	16,7
Estonia	67,7	-32,3%	85,5%	
Hungría	66,1	-33,9%	81,1%	21,7
Eslovaquia	62,7	-37,3%	71,8%	41,3
Lituania	57,1	-42,9%	56,4%	
Letonia	55,5	-44,5%	52,1%	
Polonia	53,4	-46,6%	46,3%	10,2
Rumanía	37,4	-62,6%	2,5%	12,6
Bulgaria	36,5	-63,5%	0,0%	8,8

Elaboración propia a partir de información de EUROSTAT

⁵ Su población es tan solo de 455.000 habitantes, el 0,1% de la Unión Europea.

La tabla adjunta permite observar la amplia diferencia que existe no solo entre los extremos sino también en el resto de los estados. La renta media por habitante de los quince países miembros antes de la última ampliación **supera en 12,3 puntos la actual media con veintisiete países** (índice 112,3 sobre 100), y diez de estos países superan a su vez la media de la anterior Unión Europea con quince miembros: Luxemburgo (267,7), Irlanda (145,6), Holanda (130,8), Austria (128,1), Dinamarca (127,2), Reino Unido (122,1), Suecia (120,9), Bélgica (117,8) y Alemania (114,8). La renta media por habitante medida en paridad de poder compra en Francia (111,6), Italia (103,6) y España (101,7) supera el promedio de la UE 27, pero era todavía inferior a la renta media de la UE 15. La posición de Grecia (88,8) y Portugal (73,3) es mucho peor al permanecer incluso por debajo del promedio de la UE 27, y ser superados incluso por alguno de los nuevos países miembros.

Renta por habitante (PPS) en los países de la Unión Europea (UE 27) en 2006					
Media UE 27: índice 100					
	1995	2000	2004	2006	2006/1995
<i>Italia</i>	122,4	118,7	107,4	103,6	-18,8
<i>Alemania</i>	125,7	117,2	115,8	114,8	-10,9
<i>Bélgica</i>	126,7	122,3	124,4	117,8	-8,9
<i>Francia</i>	119,5	119,0	112,3	111,6	-7,9
<i>Malta</i>		81,9	74,4	74,5	-7,4
<i>Portugal</i>	79,0	84,3	74,8	73,3	-5,7
<i>Austria</i>	132,5	131,8	128,7	128,1	-4,4
<i>UE 15</i>	115,70	115,20	113,20	112,30	-3,4
<i>Dinamarca</i>	129,3	132,2	124,5	127,2	-2,1
<i>Suecia</i>	122,5	124,7	120,3	120,9	-1,6
UE 25	104,40	105,00	104,20	104,20	-0,2
UE 27	100,00	100,00	100,00	100,00	0,0
<i>Bulgaria</i>	32,2	27,8	33,2	36,5	4,3
<i>Holanda</i>	124,6	130,2	130,0	130,8	6,2
<i>Chipre</i>	85,8	86,3	91,4	92,1	6,3
<i>R. Checa</i>	71,8	68,0	75,2	79,1	7,3
<i>Finlandia</i>	109,2	119,7	115,5	117,8	8,6
<i>R. Unido</i>	113,3	117,3	123,0	122,1	8,8
<i>España</i>	91,3	96,7	100,7	101,7	10,4
<i>Polonia</i>	42,5	49,0	50,7	53,4	10,9
<i>Rumania</i>		26,1	34,0	37,4	11,3
<i>Grecia</i>	74,0	76,3	84,8	88,8	14,8
<i>Hungría</i>	51,1	56,6	64,0	66,1	15,0
<i>Eslovenia</i>	71,2	76,3	83,3	87,1	15,9
<i>Eslovaquia</i>	46,7	49,7	56,7	62,7	16,0

(…)

Renta por habitante (PPS) en los países de la Unión Europea (UE 27) en 2006					
Media UE 27: índice 100					
	1995	2000	2004	2006	2006/1995
<i>Lituania</i>	35,7	39,8	51,1	57,1	21,4
<i>Letonia</i>	31,2	37,1	45,5	55,5	24,3
<i>Estonia</i>	35,1	44,1	55,7	67,7	32,6
<i>Irlanda</i>	102,9	132,3	141,4	145,6	42,7
<i>Luxemburgo</i>	209,6	233,0	251,0	267,7	58,1
<i>Japón</i>				114,20	
<i>Estados Unidos</i>				155,70	

Fuente: EUROSTAT

En los últimos puestos de la clasificación se encuentran ocho países que no alcanzan el 70% de la renta media por habitante (UE 27): **Bulgaria (36,5), Rumania (37,4), Polonia (53,4), Letonia (55,5), Lituania (57,1), Eslovaquia (62,7), Hungría (66,1) y Estonia (67,7)**. Este grupo de países muy cercanos territorialmente delimitarían la zona más pobre de la actual Unión Europea. Entre estos países con un nivel de renta muy inferior al resto de los territorios, hay varios con una abultada población: Polonia (38,1 millones de habitantes), Rumania (21,6 millones de habitantes) y Hungría (10 millones de habitantes), que agrava en términos cualitativos, su situación de pobreza cuando se les compara con la media comunitaria.

Dentro de los países miembros de la UE 15, los mejores resultados en la última década en crecimiento económico (1995-2006) se localizan en Luxemburgo (+58,1 puntos), Irlanda (+42,7), Grecia (+14,8) y España (+10,4).

En el sentido contrario, los países con peor ritmo de crecimiento comparado en la última década son Italia (-18,8 puntos), Alemania (-10,9), Bélgica (-8,9), Francia (-7,9), Malta (-7,4), Portugal (-5,7) y Austria (-4,4). Este comportamiento menos activo que la media, no ha sido óbice para que la mayor parte de estos países, todos menos Portugal, mantengan su privilegiada posición en nivel de riqueza dentro de la Unión Europea.

Es interesante, por tanto, reseñar la muy diferente evolución de Irlanda y Portugal, ambos receptores del Fondo de Cohesión al tener en ese tiempo una renta por habitante inferior al noventa por ciento de la media comunitaria (UE 15), es decir, estar entre los más pobres junto a Grecia y España. La suma de políticas nacionales y supranacionales ha conseguido que la tasa anual de crecimiento del PNB por habitante en Irlanda haya sido desde 1995 cuatro puntos superior a la media de la Unión Europea y se haya situado como segundo en la relación de más ricos y, sin embargo, Portugal ha obtenido muy poco provecho de las cuantiosas ayudas recibidas en concepto de Política Regional de la Unión Europea, como demuestra la pérdida de 5,7 puntos en su renta media por habitante sobre la media comunitaria (de 79% en 1995 a 73,3% en 2006).

Los países más pobres son los que han acumulado mejores ritmos de crecimiento en su economía en la última década con tasas anuales superiores al 6%. El dinamismo es especialmente remarcable en los países Bálticos con tasas anuales del 7-8% (Estonia, Letonia y Lituania) junto al de Bulgaria y Rumania con tasas anuales del 6%. Otros de los nuevos países miembros (Eslovaquia, Eslovaquia y Hungría) también han alcanzado buenos resultados (tasa anual del 3-4%) aunque inferior a los anteriores.

El buen comportamiento agregado de la economía es extensible a la evolución del PNB por habitante en todos los nuevos miembros con excepción de Chipre, al alcanzar una tasa de crecimiento por encima de la media UE 27, si bien ha contado con la ayuda en algunos países de una pérdida de población consecuencia de la intensa emigración.

La diferencia en la tasa de crecimiento entre países en la Unión europea (entre cero y 8,6%) en la última década es muy superior a la de Estados Unidos (entre cero y 3,6%); una conducta que permite una interpretación positiva: la capacidad de reducir las diferencias a medio plazo, pero también refleja la menor integración territorial en la economía europea en relación con la norteamericana.

III. PANORAMA ECONÓMICO DE LAS REGIONES EN LA UE 27

La relación de regiones en la Unión Europea viene determinada por el sistema NUTS, las siglas en francés de la **Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas** utilizadas por la Unión Europea para fines estadísticos. Esta nomenclatura fue creada por la Oficina Europea de Estadística (EUROSTAT) para dar uniformidad en las estadísticas regionales europeas y es utilizada, entre otros cometidos, para la redistribución regional de los fondos estructurales de la Unión Europea. La nomenclatura NUTS tiene una estructura jerárquica de tres niveles, de las cuales las regiones NUTS-1 representan la jerarquía mayor, más dos niveles de unidades administrativas locales. La nomenclatura fue aprobada en 1988 en la Legislación Comunitaria, pero no fue hasta el 2003 cuando entraron plenamente en funcionamiento en el reglamento del Parlamento Europeo.

Por unidad territorial se entiende una región geográfica con una autoridad administrativa establecida y con competencia institucional y legal en el estado en cuestión. Los niveles de NUTS en los que se divide una unidad administrativa son dependientes de los límites de población establecidos según la tabla siguiente:

Nivel	Población máxima	Población mínima
NUTS 1	7.000.000	3.000.000
NUTS 2	3.000.000	800.000
NUTS 3	800.000	150.000

En este trabajo se ha utilizado el nivel NUTS 2 por ser la medida donde están integradas las comunidades autónomas españolas, además de ser la utilizada en la política regional comunitaria. La actual Unión Europea de veintisiete países tiene 268 regiones NUTS 2⁶ con una distribución bastante dispar, al contar con unos criterios amplios en superficie y población, ya que en definitiva son resultado del marco administrativo y político vigente en cada país miembro. Cualquier comparación, por tanto, debe tener en cuenta esta limitación.

Relación de regiones NUTS 2 en la Unión Europea	
País	Número de regiones
Alemania	41
Reino Unido	37
Francia	26
Italia	20
España	19
Polonia	16
Grecia	13
Holanda	12
Bélgica	11
Austria	9
República Checa	8
Rumania	8
Suecia	8
Portugal	7
Hungría	7
Bulgaria	7
Finlandia	5
Eslovaquia	4
Irlanda	2
Dinamarca	1
Luxemburgo	1
Estonia	1
Chipre	1
Letonia	1
Lituania	1
Malta	1
Eslovenia	1
total NUTS 2	268

⁶ La distribución recoge distritos administrativos, provincias, estados federados, regiones y comunidades autónomas.

Alemania es el estado con un número mayor de regiones NUTS 2 (41), seguida del Reino Unido (37) y de Francia (26), si bien son los países con mayor superficie y población. En sentido contrario hay varios países que integran todo el territorio en una única región: Dinamarca, Estonia, Letonia, Lituania, Eslovenia, Chipre y Malta y, no todos ellos, sin embargo, tienen una superficie inferior a otros casos donde se han decantado por una división por regiones más profusa. Valga el ejemplo de Holanda que cuentan con doce regiones NUTS 2, a pesar de su reducida superficie.

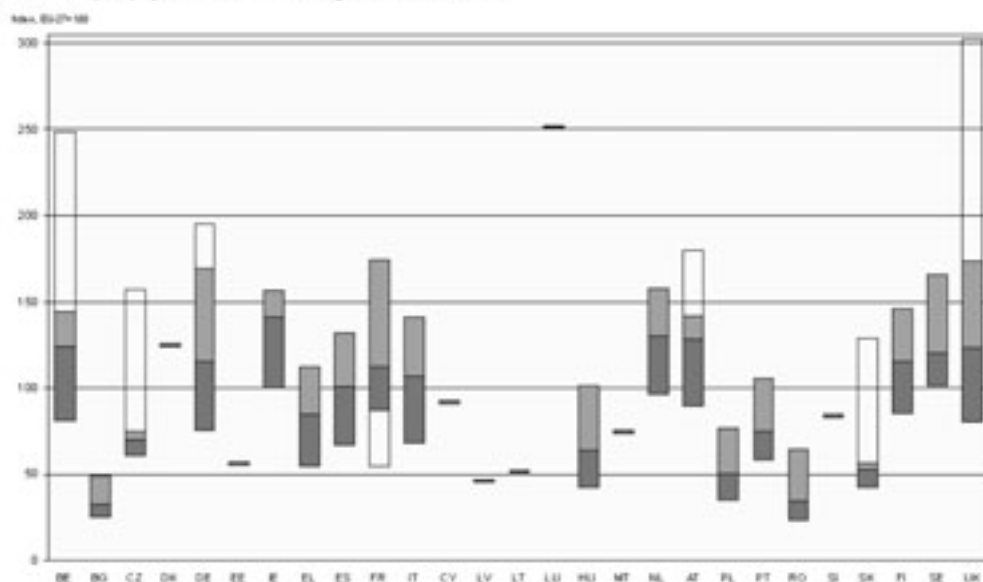
En el análisis elaborado bajo la perspectiva regional, se sigue utilizando la renta por habitante medida en términos de paridad en el poder de compra, al ser un índice sintético con mayor capacidad para medir las disparidades reales en el nivel de riqueza de los ciudadanos de la Unión Europea. La ordenación de las regiones bajo este criterio en el ejercicio 2004 muestra las siguientes características:

- Las cifras muestran una distribución regional muy desequilibrada de la renta dentro de la Unión Europea, si bien la distancia se ha reducido algo en los últimos años. Las regiones con más renta donde reside el diez por ciento de la población tienen cinco veces más producto por habitante que las regiones más pobres donde vive un porcentaje similar de personas –era de seis veces en 2000–.
- En 2004 había 70 regiones con una renta por habitante inferior al 75% de la media de la UE 27 (78 en 1995), de las cuales 49 pertenecen a los nuevos países y 21 a los anteriores. El número de regiones con una renta por habitante inferior al cincuenta por ciento de la media de la UE 27 era de 32 (39 en 1995).
- Las cuatro regiones con mayor nivel de riqueza en la Unión Europea, Londres (302,9), Luxemburgo (251,0), Bruselas (248,3) y Hamburgo (195,2) disfrutaban de una gran distancia sobre la media, al llegar incluso a triplicarla en el caso de Londres. La actividad institucional y administrativa comunitaria tiene una influencia muy importante en dos de ellas: Bruselas y Luxemburgo.
- Las diez regiones con más renta (entre 157,7 y 302,9) corresponden a áreas metropolitanas, y seis de ellas son la capital del estado (Londres, Luxemburgo, Bruselas, París y Estocolmo). El Estado con mayor representación en este tramo privilegiado es Alemania con dos regiones: Hamburgo (195,2) y Oberbayer (169,3). La zona con mayor nivel de riqueza en la Unión Europea –corazón de las regiones– está delimitada por el pentágono formado por Londres, Hamburgo, Munich, Milán y París.
- Entre las veinte primeras regiones con más renta Alemania y Reino Unido son las que incluyen un mayor número de regiones: cuatro cada una, le sigue Holanda con tres y Bélgica con dos. Irlanda, Austria, Francia, Finlandia, Suecia y República Checa tiene una región dentro de este privilegiado grupo. Causa alguna sorpresa la presencia de Praga en la posición duodécima (índice 157,1 sobre 100 la media UE 27).
- Dentro de las cincuenta primeras posiciones (índice de 120,6 a 302,9) el Reino Unido es el Estado más representado con diez regiones (tiene 37 en su territorio), seguido de Alemania con nueve (tiene 41 en su territorio) e Italia con sie-

te (tiene 20 en su territorio). Holanda con cinco (tiene 12 en su territorio), Austria con cuatro (tiene 9 en su territorio) y Bélgica con tres (tiene 11 en su territorio) ocupan las siguientes posiciones como estado. España incluye también tres regiones en este privilegiado grupo: Madrid (132,1), Navarra (126,7) y País Vasco (125,4). Causa relativa sorpresa que Francia sólo tenga una región entre las cincuenta primeras del ranking: Ile de France, eso sí, ésta ocupa una excelente posición: la sexta.

- El punto medio de la relación está ocupado por cuarenta y dos regiones con una renta por habitante (PPS) con un índice que oscila entre el 95 y el 105, es decir, con un rango de tan solo cinco puntos superior o inferior a la media para la Unión Europea con veintisiete miembros⁷.

GDP/head (PPS) by Member State and regional extremes, 2004



- La relación de las cincuenta regiones con peores registros (índice de 23,6 a 62,7) tiene a Polonia como país más representado en número absoluto (quince de las dieciséis que componen su territorio). Le siguen Bulgaria y Rumania, ambas con siete regiones (todas las de su territorio en el primer país y todas menos una en el segundo). Hungría tiene incluidas en este desfavorecido grupo a cinco de sus siete regiones, Grecia a cuatro de las trece que conforman su te-

⁷ Algunas regiones que ocupan estas posiciones han reducido su nivel en el período 1995-2004: Guyane, Champagne-Ardenne, Poitou-Charentes, Berlin y Valle d'Aosta, y en otras veinte la tasa anual de crecimiento ha sido inferior al 0,5%.

territorio, y la República Checa a tres de ocho. La posición de Eslovaquia tampoco es deseable, con tres de sus cuatro regiones entre las cincuenta más pobres. Los tres países bálticos (Estonia, Lituania y Letonia) integran en su totalidad este grupo de cola, que mide el nivel de riqueza de las regiones en la Unión Europea.

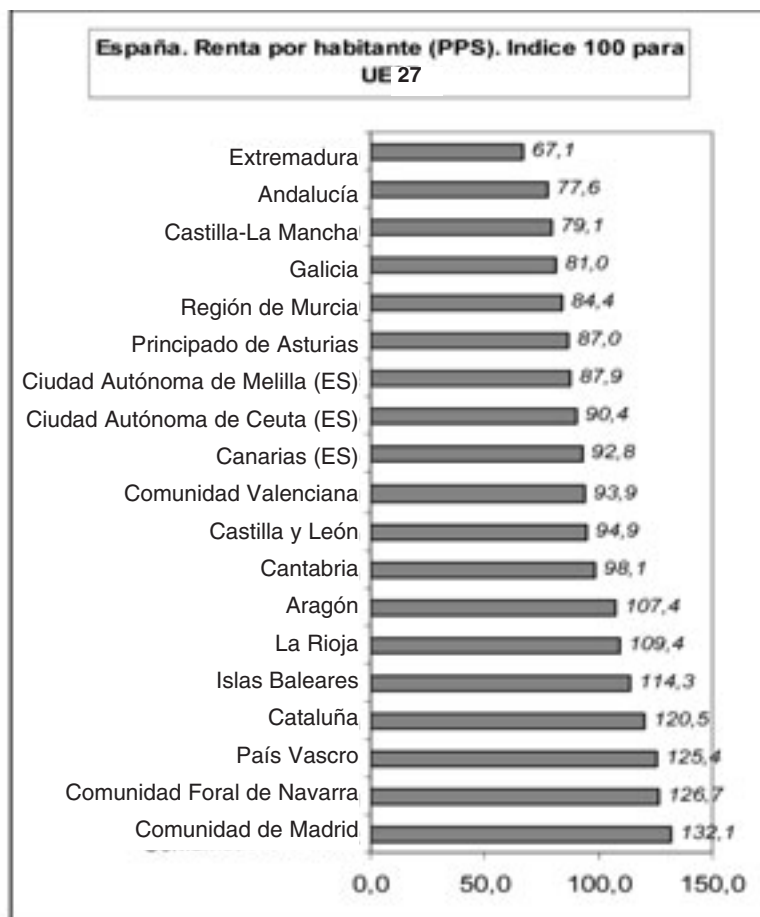
El grado de homogeneidad interno en cada Estado miembro medido con la desviación estándar, puede aportar una perspectiva adicional de la distribución de la renta en la Unión Europea, esta vez, en los propios países. Este cálculo no se puede realizar en aquellos países con una sola región: Estonia, Lituania, Letonia, Dinamarca, Malta, Chipre y Luxemburgo, y es muy poco representativo en Irlanda que cuenta con solo dos regiones.

Las diferencias entre regiones en el conjunto de la Unión Europea es bastante elevada (desviación estándar de 37,8), y el país con mayores desequilibrios internos es Bélgica (desviación estándar de 47,0) donde existe una muy distante renta entre la región flamenca (índice 144 en Amberes), bastante desarrollada, y la Valona (índice 81,60 en Hainaut), mucho menos rica. Los desequilibrios territoriales son importantes dentro de Irlanda (índice 156,5 en región del este y sur y del 100,1 en el Oeste y tierras medias) y en el Reino Unido (desviación estándar de 37,3) en éste último provocada en parte por el muy elevado nivel de riqueza del área de Londres.

Los países más pobres: Bulgaria, Polonia y Rumania son los que muestran una menor disparidad en la renta regional (desviación estándar del 8,8, 10,2 y 12,6), es decir, la pobreza está distribuida de forma uniforme por todo el país. Las diferencias son también reducidas entre las distintas regiones que componen Portugal (14,9).

El estadístico utilizado para medir las diferencias en el nivel de renta en los distintos territorios muestra una distribución relativamente equilibrada de la renta en España, bastante mejor de la observada en los países más avanzados de la Unión Europea (desviación estándar 18,6). Hay siete Comunidades Autónomas que superan la media comunitaria: Aragón (107,4), La Rioja (109,4), Baleares (114,3), Cataluña (120,5), País Vasco (125,4), Navarra (126,7) y Madrid (132,1). La diferencia entre las posiciones extremas, Madrid y Extremadura, sigue siendo todavía bastante grande (65 puntos).

En el período 1995-2004, las disparidades en la renta por habitante se han reducido en Austria, se han mantenido más o menos estables en Alemania, Francia, Grecia, España, Italia, Bélgica y Finlandia, y han aumentado en Reino Unido, Suecia, Holanda y Portugal. En la mayor parte de los nuevos países, la superior tasa de crecimiento económico ha conllevado una ampliación de las disparidades regionales, en especial en Rumania y Bulgaria, si bien no evita como se ha mencionado anteriormente, que todavía sean los países con una mayor homogeneidad en la distribución territorial de la renta.



Uno de los factores que explican las divergencias regionales en los países es la concentración de riqueza en las capitales de los países⁸, si bien una parte corresponde a un simple efecto estadístico de personas que no tienen su residencia allí. En el período 1995-2004 todas las capitales, excepto Berlín, aumentan o, como mínimo mantienen, su participación en la riqueza con la consiguiente repercusión en las disparidades regionales. El fenómeno es especialmente visible en Varsovia, Praga, Budapest, Sofía y Bucarest.

⁸ Los casos extremos son París y Londres que acumulan el 30% del PNB de su país.

Regiones Unión Europea (NUTS 2). Renta por habitante (PPS) en 2004 Índice 100 para media UE 27					
1	ukf1 Inner London	302,9	51	es51 Cataluña	120,5
2	lu00 Luxembourg (Grand-Duché)	251,0	52	de14 Tübingen	120,2
3	be10 Région de Bruxelles-Capitale/	248,3	53	at31 Oberösterreich	120,2
4	de60 Hamburg	195,2	54	dea2 Köln	120,1
5	at13 Wien	179,7	55	be31 Prov. Brabant Wallon	119,9
6	fr10 Île de France	174,5	56	itc1 Piemonte	119,5
7	ukj1 Berkshire, Bucks and Oxfordshire	173,8	57	de23 Oberpfalz	119,3
8	de21 Oberbayern	169,3	58	nl34 Zeeland	118,8
9	se01 Stockholm	165,7	59	ukj3 Hampshire and Isle of Wight	118,3
10	nl31 Utrecht	157,7	60	itd4 Friuli-Venezia Giulia	117,4
11	de71 Darmstadt	157,3	61	de26 Unterfranken	117,3
12	cz01 Praha	157,1	62	ite1 Toscana	116,9
13	le02 Southern and Eastern	156,5	63	ukg3 West Midlands	116,7
14	de50 Bremen	155,8	64	nl42 Limburg (NL)	116,7
15	ukm1 North Eastern Scotland	153,9	65	ukd3 Greater Manchester	116,1
16	nl32 Noord-Holland	153,7	66	be25 Prov. West-Vlaanderen	115,8
17	nl11 Groningen	153,7	67	de22 Niederbayern	115,0
18	fi20 Åland	146,3	68	uke4 West Yorkshire	114,7
19	be21 Prov. Antwerpen	144,5	69	de13 Freiburg	114,6
20	ukk1 Gloucestershire, Wiltshire and North Somerset	143,4	70	es53 Illes Balears	114,3
21	at32 Salzburg	141,8	71	se0a Västsverige	114,1
22	itc4 Lombardia	141,5	72	ukf2 Outer London	113,9
23	de11 Stuttgart	141,0	73	ukh1 East Anglia	113,7
24	itd1 Provincia Autonoma Bolzano-Bozen	140,2	74	nl21 Overijssel	113,5
25	ukh2 Bedfordshire, Hertfordshire	137,6	75	de24 Oberfranken	113,0
26	de25 Mittelfranken	137,2	76	fr71 Rhône-Alpes	112,8
27	at34 Vorarlberg	134,4	77	gr30 Attiki	112,7
28	de12 Karlsruhe	134,3	78	de73 Kassel	112,7
29	fi18 Etelä-Suomi	133,4	79	uke2 North Yorkshire	112,5
30	nl33 Zuid-Holland	132,8	80	ukf1 Derbyshire and Nottinghamshire	111,6
31	es30 Comunidad de Madrid	132,1	81	ukm3 South Western Scotland	111,4
32	ite4 Lazio	131,8	82	ukg1 Herefordshire, Worcestershire and Warks	111,2
33	at33 Tirol	131,4	83	nl22 Gelderland	111,0
34	ukj2 Surrey, East and West Sussex	130,4	84	be23 Prov. Oost-Vlaanderen	111,0
35	itd5 Emilia-Romagna	130,4	85	at22 Steiermark	110,8
36	be24 Prov. Vlaams Brabant	130,1	86	se08 Övre Norrland	110,6
37	ukd2 Cheshire	129,9	87	se04 Sydsvrige	110,2
38	nl41 Noord-Brabant	129,8	88	de92 Hannover	109,8
39	sk01 Bratislavský kraj	129,3	89	se07 Mellersta Norrland	109,7
40	dea1 Düsseldorf	129,2	90	itc3 Liguria	109,7
41	itc2 Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	128,2	91	es23 La Rioja	109,4
42	dk denmark	127,6	92	dea4 Detmold	109,1
43	itd3 Veneto	127,4	93	at21 Kärnten	108,6
44	itd2 Provincia Autonoma Trento	126,9	94	deb3 Rheinhessen-Pfalz	108,4
45	es22 Comunidad Foral de Navarra	126,7	95	dec0 Saarland	108,3
46	ukf2 Leicestershire, Rutland and Northants	125,9	96	fr42 Alsace	107,8
47	es21 País Vasco	125,4	97	se09 Småland med Öarna	107,5
48	ukf2 East Wales	122,9	98	ite3 Marche	107,5
49	de27 Schwaben	122,0	99	es24 Aragón	107,4
50	ukm2 Eastern Scotland	120,6	100	de91 Braunschweig	106,1

Regiones Unión Europea (NUTS 2). Renta por habitante (PPS) en 2004 Índice 100 para media UE 27

101	dea5 Arnsberg	106,0	151	fr41 Lorraine	92,8
102	pt17 Lisboa	105,8	152	es70 Canarias (ES)	92,8
103	nl12 Friesland	105,6	153	be33 Prov. Liège	92,3
104	fr82 Provence-Alpes-Côte d'Azur	104,9	154	fr63 Limousin	91,7
105	fr21 Champagne-Ardenne	104,5	155	cy00 Cyprus	91,4
106	se06 Norra Mellansverige	104,4	156	pt30 Região Autónoma da Madeira	90,8
107	at12 Niederösterreich	104,4	157	fr22 Picardie	90,5
108	ukh3 Essex	104,3	158	ded2 Dresden	90,4
109	def0 Schleswig-Holstein	104,1	159	es63 Ciudad Autónoma de Ceuta	90,4
110	uke1 East Riding and North Lincolnshire	103,8	160	ukm4 Highlands and Islands	90,0
111	de72 Gießen	103,8	161	at11 Burgenland	89,8
112	ukc2 Northumberland, Tyne and Wear	103,4	162	ukc1 Tees Valley and Durham	89,6
113	fr51 Pays de la Loire	102,5	163	fr30 Nord - Pas-de-Calais	89,0
114	fr61 Aquitaine	102,1	164	es64 Ciudad Autónoma de Melilla	87,9
115	fi19 Länsi-Suomi	102,0	165	fr81 Languedoc-Roussillon	87,7
116	ukd4 Lancashire	101,9	166	ukd5 Merseyside	87,3
117	gr42 Notio Aigaio	101,9	167	fr83 Corse	87,2
118	se02 Östra Mellansverige	101,7	168	es12 Principado de Asturias	87,0
119	fi1a Pohjois-Suomi	101,6	169	be35 Prov. Namur	86,7
120	hu10 Közép-Magyarország	101,6	170	gr24 Sterea Ellada	86,1
121	be22 Prov. Limburg (B)	101,5	171	be34 Prov. Luxembourg (B)	86,0
122	fr23 Haute-Normandie	101,2	172	ded3 Leipzig	85,9
123	de30 Berlin	101,2	173	de42 Brandenburg - Südwest	85,7
124	ite2 Umbria	101,0	174	fi13 Itä-Suomi	85,3
125	nl13 Drenthe	100,9	175	itf1 Abruzzo	84,9
126	fr24 Centre	100,9	176	es62 Región de Murcia	84,4
127	fr62 Midi-Pyrénées	100,2	177	dee2 Halle	84,2
128	ie01 Border, Midlands and Western	100,1	178	de93 Lüneburg	84,2
129	ukk2 Dorset and Somerset	99,5	179	si00 Slovenia	83,3
130	ukj4 Kent	99,2	180	dee3 Magdeburg	81,7
131	ukn0 Northern Ireland	99,0	181	be32 Prov. Hainaut	81,6
132	de94 Weser-Ems	98,9	182	deg0 Thüringen	81,4
133	fr52 Bretagne	98,6	183	itg2 Sardegna	81,4
134	fr26 Bourgogne	98,4	184	es11 Galicia	81,0
135	es13 Cantabria	98,1	185	ded1 Chemnitz	81,0
136	ukg2 Shropshire and Staffordshire	97,9	186	gr43 Kriti	80,5
137	fr43 Franche-Comté	97,7	187	uk11 West Wales and The Valleys	80,3
138	ukk4 Devon	97,0	188	ukk3 Cornwall and Isles of Scilly	79,2
139	deb1 Koblenz	96,4	189	es42 Castilla-la Mancha	79,1
140	nl23 Flevoland	96,4	190	de80 Mecklenburg-Vorpommern	78,6
141	dea3 Münster	95,7	191	es61 Andalucía	77,6
142	deb2 Trier	95,4	192	pt15 Algarve	77,1
143	ukd1 Cumbria	95,3	193	itf2 Molise	77,1
144	uke3 South Yorkshire	94,9	194	pl12 Mazowieckie	76,8
145	es41 Castilla y León	94,9	195	gr22 Ionia Nisia	76,7
146	fr72 Auvergne	94,5	196	de41 Brandenburg - Nordost	76,2
147	fr25 Basse-Normandie	94,3	197	dee1 Dessau	75,8
148	fr53 Poitou-Charentes	94,1	198	itf5 Basilicata	75,4
149	es52 Comunidad Valenciana	93,9	199	mt00 Malta	74,4
150	ukf3 Lincolnshire	93,5	200	fr92 Martinique (FR)	74,3

Regiones Unión Europea (NUTS 2). Renta por habitante (PPS) en 2004 Índice 100 para media UE 27

202	cz02 Střední Čechy	69,9	252	pl33 Świętokrzyskie	39,3
203	itf4 Puglia	69,8	253	ro42 Vest	39,0
	cz03 Jihozápad			bg4 Yugozapadna i yuzhna	
204		69,6	254	centralna Bulgaria	39,0
205	gr25 Peloponnisos	69,0	255	pl34 Podlaskie	37,9
206	itf6 Calabria	68,5	256	ro12 Centru	35,5
207	itf3 Campania	68,4	257	pl32 Podkarpackie	35,4
208	gr12 Kentriki Makedonia	68,2	258	pl31 Lubelskie	35,2
209	gr21 Ipeiros	67,5	259	ro11 Nord-Vest	33,0
210	cz06 Jihovýchod	67,4	260	ro22 Sud-Est	30,7
211	es43 Extremadura	67,1	261	bg34 Yugoiztochen	29,9
212	fr91 Guadeloupe (FR)	66,9	262	bg33 Severoiztochen	29,3
213	hu22 Nyugat-Dunántúl	66,8	263	ro41 Sud-Vest Oltenia	28,8
214	gr14 Thessalia	66,3	264	ro31 Sud - Muntenia	28,4
215	pt20 Região Autónoma dos Açores (PT)	65,9	265	bg32 Severen tsentralen	26,4
216	ro32 Bucuresti - Ilfov	64,5	266	bg42 Yuzhen tsentralen	25,6
217	pt16 Centro (PT)	64,3	267	bg31 Severozapaden	25,6
218	cz05 Severovýchod	63,7	268	ro21 Nord-Est	23,6
219	gr13 Dytiki Makedonia	62,7			
220	hu21 Közép-Dunántúl	61,1			
221	cz08 Moravskoslezsko	61,1			
222	cz04 Severozápad	60,7			
223	gr41 Voreio Aigaio	60,6			
224	fr94 Reunion (FR)	60,5			
225	cz07 Střední Morava	59,8			
226	pt11 Norte	58,8			
227	pl22 Śląskie	57,0			
228	gr11 Anatoliki Makedonia, Thraki	56,7			
229	ee00 Estonia	55,7			
230	pl41 Wielkopolskie	54,5			
231	gr23 Dytiki Ellada	54,5			
232	fr93 Guyane (FR)	54,4			
233	sk02 Západné Slovensko	52,7			
234	pl51 Dolnośląskie	51,7			
235	lt00 Lithuania	51,1			
236	pl63 Pomorskie	49,6			
237	bg41 Yugozapaden	49,1			
238	pl42 Zachodniopomorskie	47,2			
239	pl11 Łódzkie	46,7			
240	sk03 Stredné Slovensko	46,7			
241	hu23 Dél-Dunántúl	45,6			
242	lv00 Latvia	45,5			
243	pl61 Kujawsko-Pomorskie	45,4			
244	pl43 Lubuskie	45,4			
245	hu33 Dél-Alföld	44,2			
246	pl52 Opolskie	43,6			
247	pl21 Małopolskie	43,4			
248	hu31 Észak-Magyarország	42,5			
249	sk04 Východné Slovensko	42,3			
250	hu32 Észak-Alföld	41,9			

IV. BREVES APUNTES SOBRE LA POLÍTICA REGIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA EN 2007-2013

La Unión Europea es un proyecto político integrado por estados donde la competencia última en política regional radica en los países miembros, son éstos, por tanto, quienes deben elaborar el grueso de las políticas para mejorar los desequilibrios sociales y económicos dentro de su territorio. La Unión Europea con el objetivo de colaborar a mejorar la cohesión territorial, cuenta con una política dirigida a las regiones (NUTS 2), elegidas por su inferior nivel de renta (PNB por habitante inferior al 75% de la media comunitaria) o por concurrir algunas circunstancias que justifiquen actuaciones específicas en su territorio (declive industrial, deseconomías de aglomeración, mejora de la competitividad, ...).

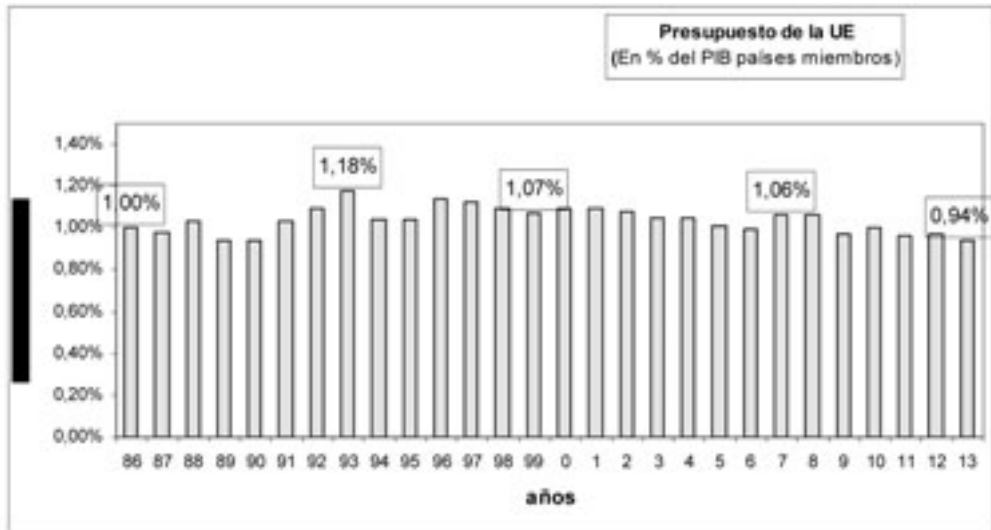
La ambiciosa ampliación hacia el este no ha estado acompañada de un esfuerzo similar en recursos financieros para fortalecer las políticas supranacionales a través del presupuesto de la Unión Europea. Como se aprecia en el gráfico siguiente, el montante de recursos asignado para el periodo de programación 2007-2013 oscila entre el 1,06% y el 0,94% del PNB comunitario, cuando los países receptores han pasado de quince a veintisiete y la aportación de los nuevos socios a la riqueza de la Unión es muy reducida –apenas el 5% adicional–. El tope de recursos disponible por las instituciones comunitarias para desarrollar sus políticas ha disminuido incluso en relación con el de 1993 (1,18% del PNB de la UE 12).

La política regional incrementa ligeramente en el actual periodo de programación su peso dentro del presupuesto comunitario (del 32,9% en 2007 al 35,6% en 2013) pero su volumen en relación con el PNB permanece constante (0,35%), e incluso se reduce en relación con el ejecutado en 1999 (0,47% del PNB de la UE 15).

El diseño de la política regional en el periodo de programación 2007-2013 también cambia su formato. Los anteriores objetivos 1, 2 y 3, y las Iniciativas Comunitarias, cambian su nombre y en algunos casos su contenido, por los de «convergencia», «competitividad regional» y «cooperación territorial».

El nuevo objetivo de convergencia se aplica en regiones en las que PIB per cápita es inferior al 75 % de la media de la UE en 2000-2002, el anteriormente denominado objetivo nº 1 (cien regiones, dentro de las cuales están incluidas dieciséis a las que se ha concedido el estatus de «exclusión gradual», que representan algo más del 35 % de la población de la Europa de los Veintisiete⁹. El objetivo a cumplir es similar al establecido en anteriores etapas de programación con el objetivo nº 1, pero se dirige a más población: el 90% de la población de los nuevos países y el 13% de la población de la UE 15. Este objetivo dispondrá de 212.615 millones de euros corrientes, el 57,9% de la política regional.

⁹ En las 84 regiones con un PIB por habitante inferior al 75% residen 154 millones de personas y en las 16 phasing out residen 16,4 millones de personas.



Adicionalmente, los países denominados cohesión (España, Grecia, Portugal y todos los nuevos miembros) recibirán 58.971 millones de euros, el 20,1% de los recursos destinados a la política de cohesión.

El nuevo objetivo de competitividad regional y empleo se aplica, en principio, al resto de los territorios, es decir, a 155 regiones que cuentan con el 61% de la población de la Europa de los Veintisiete, mientras que otras trece regiones están clasificadas como de «inclusión gradual» (casi el 4% de la población). Este objetivo dispondrá de 54.963 millones de euros nominales, el 15,9% de los fondos asignados a la política de cohesión.

Política de Cohesión de la Unión Europea (2007-2013) euros corrientes							
	Convergencia			Competitividad regional y empleo		Cooperación Territorial	Total
	Fondo de Cohesión	Convergencia	Efecto estadístico Phasing out	Phasing in	Competitividad		
Alemania		11.864	4.215		9.409	851	26.339
Austria			177		1.027	257	1.461
Bélgica			638		1.425	194	2.257
Dinamarca					510	103	613
España	3.543	21.054	1.583	4.955	3.522	559	35.216
Finlandia				545	1051	120	1.716
Francia		3.191			10.257	872	14.320
Grecia	3.697	9.420	6.458	635		210	20.420
Holanda					1.660	247	1.907
Irlanda				458	293	151	902
Italia		21.211	430	972	5.353	846	28.812
Luxemburgo					50	15	65
Portugal	3.060	17.133	280	448	490	99	21.510
Reino Unido		2.738	174	965	6.014	722	10.613
Suecia					1.626	265	1.891
UE 15	10.300	86.611	13.955	8.978	42.687	5.511	168.042
Bulgaria	2.010	3.864				159	6.033
Chipre	213			399		28	640
Eslovaquia	3.899	7.013			449	227	11.588
Eslovenia	1.412	2.689				104	4.205
Estonia	1.152	2.252				52	3.456
Hungría	8.642	14.248		2.031		386	25.307
Letonia	1.540	2.991				90	4.621
Lituania	2.305	4.470				109	6.884
Malta	251	480					731
Polonia	22.176	44.377				731	67.284
República Checa	8.819	17.064			419	389	26.691
Rumanía	6.552	12.661				455	19.668
Ampliación este	58.971	112.109	0	2.430	868	2.730	177.108
Total	69.271	198.720	13.955	11.408	43.555	8.241	345.150
distribución	20,1%	57,6%	4,0%	3,3%	12,6%	2,4%	100,0%

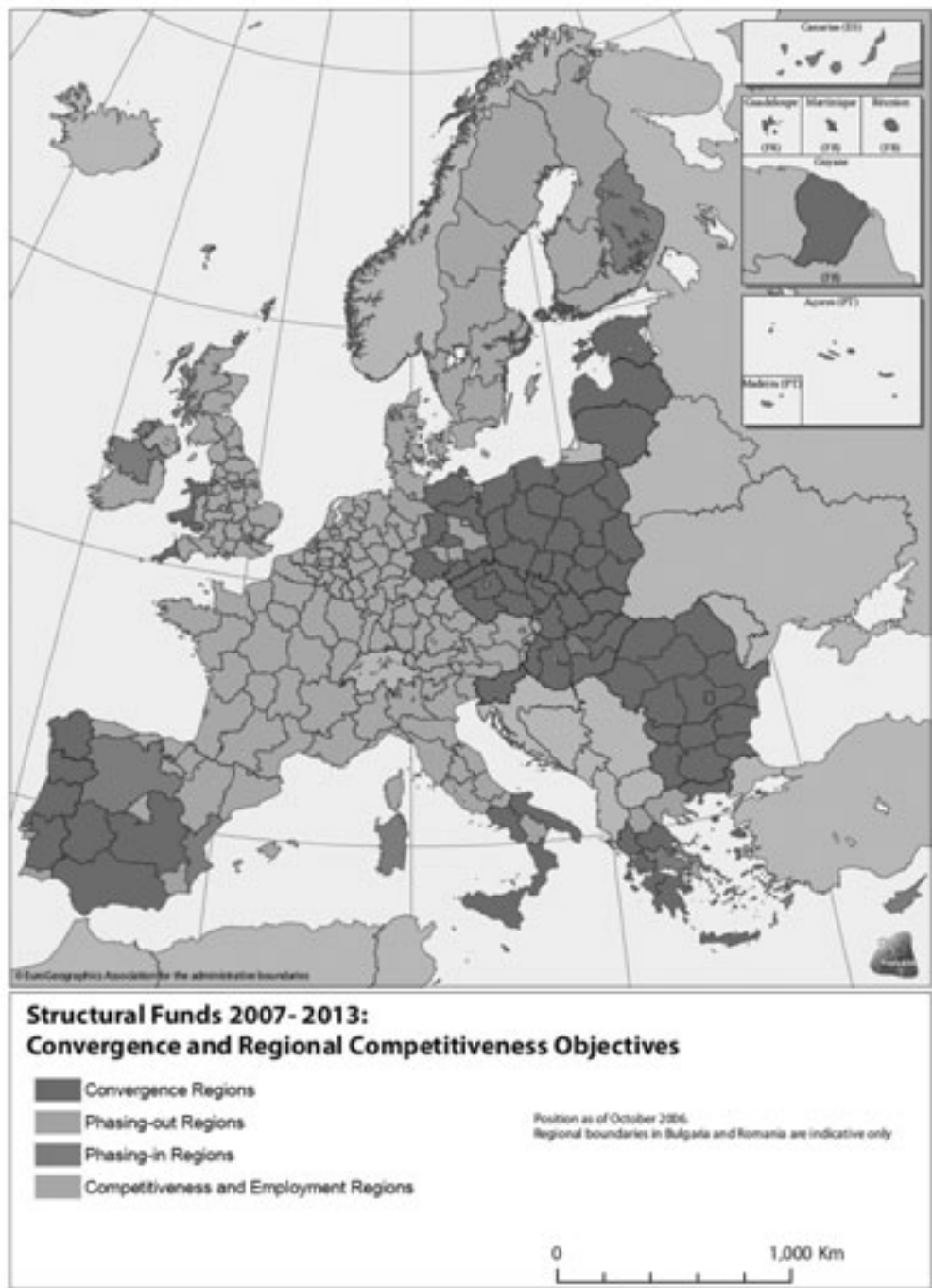
El objetivo de cooperación territorial perseguirá intensificar la cooperación transfronteriza a través de iniciativas locales y regionales conjuntas, fortaleciendo la cooperación transnacional por medio de actuaciones dirigidas a lograr un desarrollo territorial integrado y ligado a las prioridades de la Comunidad, y fortaleciendo la cooperación interregional y el intercambio de experiencias en el nivel territorial apropiado (artículo 3 del reglamento general). Este objetivo representa el 2,4% del presupuesto total (8.241 millones de euros nominales) y será aplicado por el FEDER.

La distribución de recursos por países permite observar que los nuevos estados recibirán poco más del cincuenta por ciento de la política de cohesión, al compartir

las ayudas a las regiones menos desarrolladas (60% del total) con los anteriores miembros, y casi no acceder a los fondos asignados al objetivo de competitividad y empleo (sólo recibirán el 6,5% del total).

Política de cohesión de la Unión Europea. Período 2007-2013

	Convergencia			Competitividad regional y empleo		Cooperación Territorial	Total
	Fondo de Cohesión	Convergencia	Efecto estadístico Phasing out	Phasing in	Competitividad		
Alemania		6,0%	30,2%		21,6%	10,3%	7,6%
Austria			1,3%		2,4%	3,1%	0,4%
Bélgica			4,6%		3,3%	2,4%	0,7%
Dinamarca					1,2%	1,2%	0,2%
España	5,1%	10,6%	11,3%	43,4%	8,1%	6,8%	10,2%
Finlandia				4,8%	2,4%	1,5%	0,5%
Francia		1,6%			23,5%	10,6%	4,1%
Grecia	5,3%	4,7%	46,3%	5,6%		2,5%	5,9%
Holanda					3,8%	3,0%	0,6%
Irlanda				4,0%	0,7%	1,8%	0,3%
Italia		10,7%	3,1%	8,5%	12,3%	10,3%	8,3%
Luxemburgo					0,1%	0,2%	0,0%
Portugal	4,4%	8,6%	2,0%	3,9%	1,1%	1,2%	6,2%
Reino Unido		1,4%	1,2%	8,5%	13,8%	8,8%	3,1%
Suecia					3,7%	3,2%	0,5%
UE 15	14,9%	43,6%	100,0%	78,7%	98,0%	66,9%	48,7%
Bulgaria	2,9%	1,9%		0,0%		1,9%	1,7%
Chipre	0,3%			3,5%		0,3%	0,2%
Eslovaquia	5,6%	3,5%			1,0%	2,8%	3,4%
Eslovenia	2,0%	1,4%				1,3%	1,2%
Estonia	1,7%	1,1%				0,6%	1,0%
Hungría	12,5%	7,2%		17,8%		4,7%	7,3%
Letonia	2,2%	1,5%				1,1%	1,3%
Lituania	3,3%	2,2%				1,3%	2,0%
Malta	0,4%	0,2%				0,0%	0,2%
Polonia	32,0%	22,3%				8,9%	19,5%
República Checa	12,7%	8,6%			1,0%	4,7%	7,7%
Rumanía	9,5%	6,4%				5,5%	5,7%
Ampliación	85,1%	56,4%	0,0%	21,3%	2,0%	33,1%	51,3%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Distribución en %	20,1%	57,6%	4,0%	3,3%	12,6%	2,4%	100,0%



V. CONCLUSIONES

Las disparidades en el nivel de renta por habitante entre regiones dentro de la Unión Europea se habían reducido en las dos últimas décadas, pero la reciente incorporación de los nuevos doce miembros localizados en el este, ha aumentado los desequilibrios personales y territoriales dentro de la Comunidad hasta alcanzar su punto máximo desde su creación. La casi totalidad de las regiones que componen los nuevos estados tienen una renta por habitante inferior a la media (UE 27) y buena parte ocupan los últimos lugares de la relación, en especial las que componen Rumania, Bulgaria, Polonia, Estonia, Letonia y Lituania.

La mayor parte de las regiones de los países UE 15 tienen mejor nivel de renta por habitante que las de los nuevos con estados, si bien varias de las regiones griegas ocupan puestos muy rezagados (siete entre las sesenta peores), y algunas de las regiones portuguesas (cuatro) y del sur de Italia (tres) tienen niveles de renta inferiores al 75%. España tan solo tiene una región con una renta por habitante por debajo de ese nivel (Extremadura) aunque hay otras dos que no llegan al ochenta por ciento de la media comunitaria (Andalucía y Castilla-La Mancha). También dos de las regiones ubicadas en Alemania (Dessau y Brandenburg) no alcanzan ese porcentaje de renta por habitante, tan lejano a la media comunitaria y, sobre todo, tan lejano a las regiones más ricas de su país.

La desigual distribución regional de la renta no se limita a la comparación entre estados también es patente dentro de los mismos. Los países menos ricos muestran una mayor homogeneidad en la distribución territorial de la renta y la mayor parte de los países más avanzados tienen diferencias muy reseñables (como ejemplo: Bélgica, Reino Unido e Irlanda).

La principal causa de las diferencias territoriales de renta es la productividad (PNB por ocupado) creada por el menor uso de capital tecnológico pero también por la inferior tasa de ocupación. Las diferencias en PNB por habitante y en ocupación van habitualmente unidas, no así, la tasa de desempleo que aunque muy elevada en muchas regiones pobres no es una característica general, como se puede comprobar en Portugal, Rumania y Bulgaria.

La dinámica observada en los últimos años muestra que los territorios con menor renta han conseguido en general tasas de crecimiento económico superiores –con algunas excepciones– e, incluso tres de ellos (Chipre, Eslovenia, y la República Checa) han superado el nivel del 75% en la renta por habitante. Esta evolución, no obstante, está pendiente de consolidar y, además, no implica un desarrollo similar en todas las regiones, como muestra que el resultado agregado oculta diferentes conductas donde algunos territorios alcanzan tasas de crecimiento bastante inferiores.

El ritmo de crecimiento de la productividad en los nuevos países también es cuatro veces más elevada que en los anteriores países miembros (UE 15), si bien todavía sigue existiendo una distancia muy grande (la productividad en Luxemburgo es veinte veces mayor que la de Bulgaria). Adicionalmente, los progresos no son extensivos a todas las regiones que componen los nuevos países, y en la mayor parte de los lugares donde se ha producido ha estado acompañada de una destrucción de empleo.

En paralelo, algunas regiones que ocupan posiciones más favorables han reducido su nivel de riqueza en el periodo 1995-2004: Guyane, Champagne-Ardenne, Poitou-Charentes, Berlin y Valle d'Aosta, y en otras veinte la tasa anual de crecimiento ha sido inferior al 0,5%. En el periodo más reciente delimitado por los años 2000-2004, 27 regiones han disminuido su nivel de renta por habitante y otras 24 han crecido por debajo del 0,5%. Además 29 regiones situadas en Italia, Francia, España y Alemania han disminuido su productividad en los últimos años aunque tienen niveles muy altos de riqueza por habitante dentro de sus países. Un comportamiento de estas características, de tipo pasivo, no sería el mejor objetivo al lograr una mayor convergencia territorial pasiva en niveles inferiores de renta.

Las amplias disparidades en los niveles de renta dentro de la Unión Europea, muy superiores a las existentes en Estados Unidos y Japón (distancia entre los extremos de ocho, dos veces y media y dos respectivamente), reflejan la importancia del reto para mejorar la cohesión social y económica.

El crecimiento económico de un territorio depende del número de personas que trabajen y de su productividad –la mayoría de las regiones más pobres no llegan al 75% de la media en la UE 27–, es decir, de la capacidad de producir por persona ocupada. La mejora en la convergencia vendrá determinada por la producción, pero también por el incremento en el número de ocupados y el descenso del desempleo al mejorar también a la cohesión social. La mejora de las infraestructuras, de la enseñanza y el gasto en investigación y desarrollo se señalan como los mejores mecanismos para mejorar la capacidad de producción y de competir con otros países en los segmentos de mercado con mayor valor añadido. Este objetivo debe tener un mayor impulso en aquellos territorios menos ricos para potenciar su convergencia con las áreas más avanzadas.

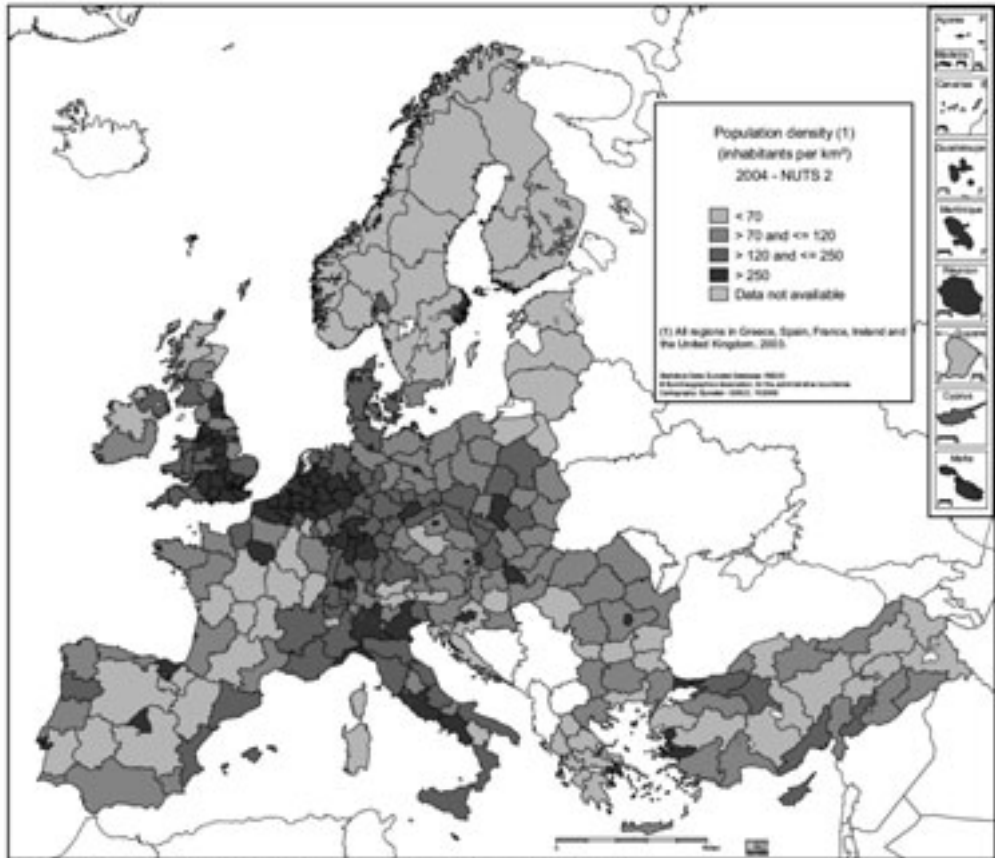
El resultado final dependerá del conjunto de políticas aplicadas a nivel regional, nacional y supranacional, y en esta reflexión sobre responsabilidades de los distintos niveles de gobierno, no se debe olvidar que el Tratado de La Unión Europea está suscrito por estados, no por regiones o unidades administrativas cualquiera que sea su grado de autonomía y que la responsabilidad última en materia de cohesión territorial depende de los países miembros. Este hecho determina el funcionamiento institucional de la Unión Europea y la definición de la mayor parte de sus políticas, aunque algunas de ellas, como es el caso de la política regional comunitaria, se dirija en última instancia a una región determinada.

En el contexto de gobierno de las instituciones de la Unión Europea, las decisiones adoptadas por los propios países miembros han limitado las posibilidades de actuación al aprobar un presupuesto anual en el periodo 2007-2013 con un volumen reducido de recursos que no llega al 1% del PNB (281,20 euros por habitante en 1996 y 251,20 euros en 2013, ambos euros constantes de 2006). Con esta restricción inicial, los recursos asignados a la política regional difícilmente pueden asumir el gran reto de convergencia regional que suponen los amplios desequilibrios territoriales, al ser incluso inferiores a los de anteriores etapas de programación cuando disponen de un porcentaje del PIB similar (0,35%) pero con una mayor superficie y número de habitantes a los que dar cobertura.

Queda, por tanto, más que nunca en manos de las políticas nacionales y del mercado las posibilidades de reducir los significativos desequilibrios territoriales, aunque no hay que despreciar las ventajas derivadas de pertenecer a un bloque económico muy potente con libre circulación de mercancías y factores y una moneda única.

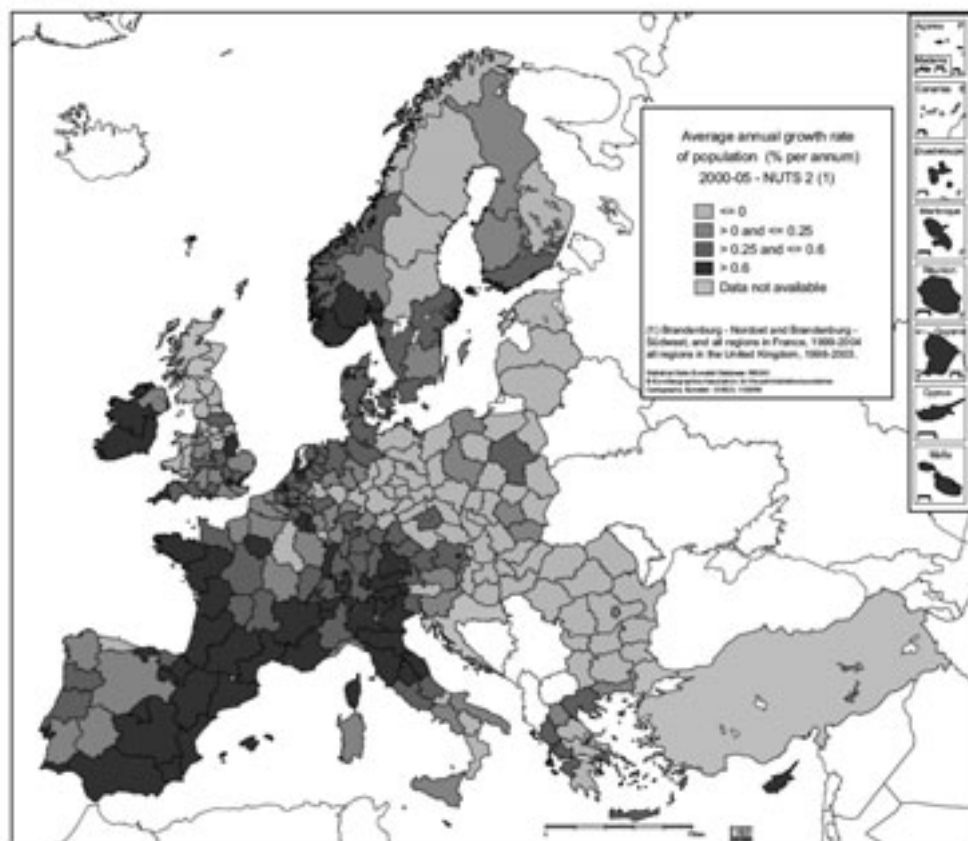
Map 12.2: Population density, 2004 — NUTS 2
(inhabitants per km²)

TG500024



The ratio of the mid-year population of a territory on a given date to the size of the territory.

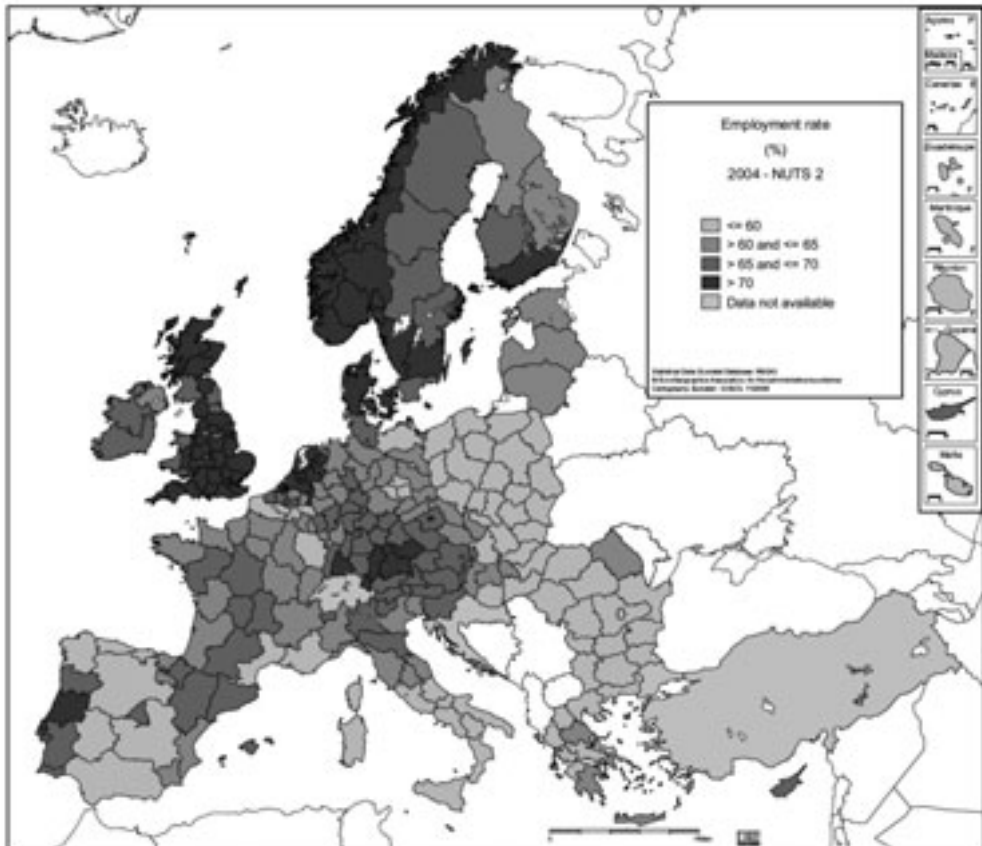
Map 12.3: Average annual growth rate of population, 2000-05 — NUTS 2
(% per annum)



Average annual growth rate of the number of inhabitants of a given area between 1 January 2000 and 1 January 2005 (or, in some cases, on 31 December of the previous year); the population is based on data from the most recent census adjusted by the components of population change produced since the last census, or based on population registers.

Map 12.5: Employment rate, 2004 — NUTS 2
(%)

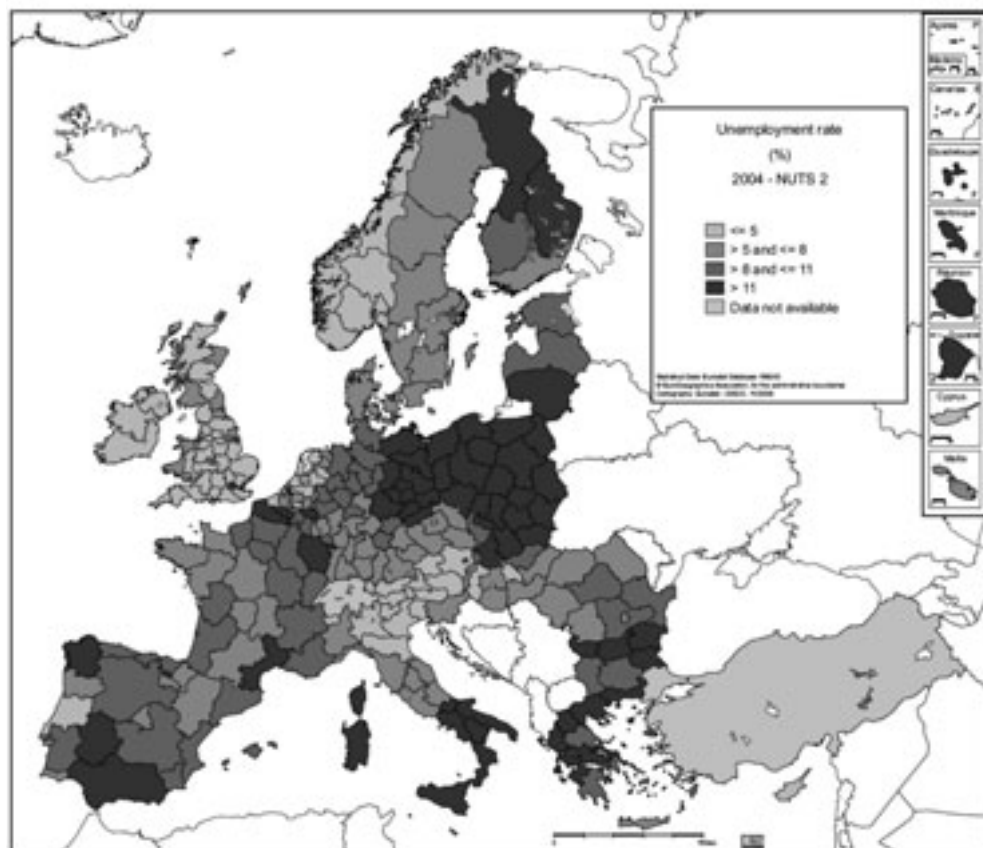
TG500007



The employment rate is calculated by dividing the number of persons aged 15 to 64 in employment by the total population of the same age group; the employed population consists of those persons who during the reference week did any work for pay or profit for at least one hour, or were not working but had jobs from which they were temporarily absent.

Map 12.6: Unemployment rate, 2004 — NUTS 2
(%)

TG500010



Unemployment rates represent unemployed persons as a percentage of the labour force; the labour force is the total number of people employed and unemployed; unemployed persons comprise persons aged 15 or more, who were: (a) without work during the reference week; (b) currently available for work, i.e. were available for paid employment or self-employment before the end of the two weeks following the reference week; (c) actively seeking work, i.e. had taken specific steps in the four-week period ending with the reference week to seek paid employment or self-employment or who found a job to start later, i.e. within a period of, at most, three months.

LA PARTICIPACIÓN DE LAS REGIONES EN LA ELABORACIÓN Y EN LA EJECUCIÓN DEL DERECHO EUROPEO

JESÚS ÁNGEL FUENTETAJA PASTOR

Profesor Titular de Derecho Administrativo. UNED.

SUMARIO: I. Introducción. II. La participación regional en la fase legislativa europea: 1. *Relación Comisión y Regiones en el procedimiento legislativo.* 2. *Intervención de naturaleza parlamentaria: los Parlamentos regionales.* 3. *La intervención de las Regiones en el seno del Consejo.* III. La participación de las regiones en la fase ejecutiva del Derecho europeo: 1. *Fase ejecutiva europea: las regiones en el seno del procedimiento comitológico.* 2. *Fase ejecutiva nacional: Derecho europeo de la ejecución por las regiones.* IV. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

La irrupción de las regiones en el sistema institucional y administrativo de la Unión Europea se ha verificado especialmente en el último decenio del pasado siglo en paralelo con los procesos internos experimentados por algunos de sus Estados miembros. La Unión Europea ha intentado responder a las pretensiones regionales a través de soluciones orgánicas (Comité de las Regiones), procedimentales (diálogos sistemáticos más o menos consolidados) y competenciales (configuración ejecutiva de sus Políticas o, más recientemente y con carácter innovador, delegaciones de competencias ejecutivas en las regiones vía contratos o convenios). Ésta va a ser la perspectiva desde la que se va a estudiar el fenómeno regional en la integración europea: no tanto desde el punto de vista de las reivindicaciones regionales –de finalidad esencialmente política y más en clave «regionalista» o «nacionalista»– como desde el estricto punto de vista europeo. No obstante lo cual, se harán referencias

paradigmáticas a regulaciones nacionales en la medida en que ejemplifican precisamente las posibilidades abiertas por la regulación europea.

Asumida, pues, esta premisa europea del análisis de la implicación regional en el funcionamiento de la Unión Europea, es necesario advertir que una actuación europea en tal dirección debe hacerse con suma prudencia y abstracción, pues por muy relevantes que sean los procesos nacionales de descentralización política experimentados por algunos Estados miembros (Alemania, Italia, España, Bélgica, en especial), lo cierto es que el fenómeno no es generalizado. Más aún, una acción europea encaminada a reconocer un cierto estatus a las regiones se puede topar con la oposición de Estados no descentralizados que incluso pudieran, por su tamaño económico o demográfico, temer la competencia de las regiones si emergieran con voz propia en el escenario institucional europeo.

Dividiremos nuestro estudio en la participación regional en la fase legislativa europea, en primer lugar, y en la fase ejecutiva, en segundo lugar, subdividiendo esta última en su dimensión estrictamente europea y, con más proyección, en su realidad interna nacional.

II. LA PARTICIPACIÓN REGIONAL EN LA FASE LEGISLATIVA EUROPEA

Si el esquema del procedimiento legislativo responde básicamente a la regla de que la Comisión propone y el Consejo y el Parlamento disponen, resulta necesario analizar en qué medida estas instituciones han previsto y facilitado la implicación de las regiones en este momento procesal.

1. *Relación Comisión y Regiones en el procedimiento legislativo*

1.1. *Consultas previas de la Comisión a las regiones*

Aunque la distinción y nomenclatura formal de los actos legislativos no sobrevivirá a la reforma de los Tratados de 2007-2008, es válida sustancialmente la previsión del *Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*, anejo al malogrado Tratado Constitucional, en virtud de la cual «antes de proponer un acto legislativo europeo, la Comisión procederá a amplias consultas ...[que] deberán tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas» (n. 2).

En el eufemismo «dimensión regional y local» se camuflan sus gobiernos, no sus Parlamentos, pues el Protocolo deja claro que «incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas» (n. 6). La interlocución es, pues, con los gobiernos nacional y regional, así como con los Parlamentos nacionales, los cuales son libres de dar entrada a su vez a los Parlamentos regionales.

1.2. *Diálogo Comisión y regiones en la formulación de las Políticas europeas*

Fuera de la previsión del Protocolo de aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, y con un alcance y motivación diferente, la Comisión se ha comprometido a consultar con las regiones a la hora de formular las políticas europeas en las que aquellas se encontrarán implicadas en fase de ejecución. A tal fin, elaboró la Comunicación *Diálogo con las asociaciones de colectividades territoriales sobre la elaboración de las políticas de la Unión Europea*¹. Su **finalidad** confesada es «asociar a los actores territoriales, a través de las asociaciones europeas y nacionales de colectividades regionales y locales, ofreciéndoles la posibilidad de expresarse antes de que se inicien los procesos decisorios formales sobre las políticas europeas que contribuyen a aplicar». Vinculado a su finalidad, la **justificación** de este diálogo se pretende encontrar en el **principio de eficacia**, que no en vano es el principio más invocado por la Comisión y por el Legislador europeo a la hora de implicar a las regiones en el funcionamiento europeo (tanto en su fase legislativa como en su fase ejecutiva), soslayando deliberadamente cualquier alusión explícita al principio de subsidiariedad. De esta manera se rebaja el escenario del reconocimiento de las regiones en la Unión Europea por la carga política del mencionado principio de subsidiariedad, amparando su implicación en cambio en un principio de marcado carácter administrativo como es el de eficacia.

Sí se menciona, por el contrario, el principio de subsidiariedad para seleccionar las regiones con las que entablar el diálogo, pero se hace como un criterio más junto a «la arquitectura institucional de la Unión» y «al principio de respeto de la autonomía constitucional de los Estados miembros y de la organización de las relaciones con sus entidades territoriales». Este diálogo oficioso no lo es directamente con colectividades territoriales singularizadas, sino con «asociaciones» de éstas, ya sean europeas, ya nacionales. Para la identificación y selección de las asociaciones en cuestión la Comisión pretende implicar al Comité de las Regiones, sin que su opinión sea no obstante vinculante, lo cual constituye un ejemplo más del descrédito de este organismo no tanto ante la Comisión como sobre todo ante algunas regiones europeas que tradicionalmente han pretendido salirse del cauce del Comité para conseguir una interlocución directa ante las Instituciones europeas, como medio de afirmación política identitaria. En lo que respecta a los requisitos de dichas asociaciones, para la Comisión «las organizaciones habrán de ser representativas y capaces de emitir un dictamen colectivo y de transmitir las propuestas y orientaciones de la Comisión a sus mandantes nacionales». Más concretamente, las regiones asociadas deben participar en la aplicación de la política europea en cuestión y tener, por sus objetivos, un interés directo en dicha política. En definitiva y con gran trascendencia, será la Comisión la que, para cada reunión y según el tema o política a tratar, invitará a cada asociación, teniendo en cuenta las propuestas del Comité de las Regiones.

En lo que respecta al momento del diálogo, éste se verificará antes de que haya una propuesta de la Comisión, documento que marca el inicio de lo que se denomina

¹ COM(2003) 811final, de 19 de diciembre de 2003.

«proceso decisorio formal». Y en cuanto al contenido, abarcará las iniciativas de las políticas que tienen incidencia territorial directa o indirecta: cohesión económica y social, política regional, política social, política de empleo, transportes, energía, medio ambiente, investigación y desarrollo tecnológico, política agrícola común, redes de infraestructuras transeuropeas, sanidad, educación y cultura, formación profesional, justicia y asuntos de interior, política de los consumidores, etc.

Desde el punto de vista operativo, la convocatoria y organización de las reuniones correrá siempre a cargo de la Comisión y dependerá del programa de trabajo anual de ésta. Habrá al menos una reunión anual entre el Presidente de la Comisión y los representantes de las asociaciones regionales y locales y reuniones de trabajo con los Comisarios responsables de las políticas con incidencia territorial según se verifiquen iniciativas en ellas.

2. Intervención de naturaleza parlamentaria: los Parlamentos regionales

Desde el punto de vista estrictamente europeo, la intervención de los Parlamentos regionales no se encauza a través del Parlamento europeo, sino a través de los Parlamentos nacionales en el seno del procedimiento establecido por el Protocolo de aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. En última instancia, el Derecho europeo más que posibilitar esa intervención parlamentaria regional lo que está haciendo es, una vez más, remitirse a los sistemas constitucionales internos. Serán, pues, los Parlamentos nacionales los que deberán establecer los requisitos sustantivos y procedimentales de una eventual consulta con los Parlamentos regionales, sin que no obstante éstos se vean reconocidos como actores activos del procedimiento legislativo europeo².

3. La intervención de las Regiones en el seno del Consejo

Al Derecho europeo le es indiferente quién es el representante concreto del Estado miembro en una reunión de un órgano del Consejo (grupos de trabajo, comités o el propio Consejo de Ministros) con tal de que se cumplan dos requisitos imprescindibles:

1º) En primer lugar, que su representación sea válida³, pues conforme al Reglamento Interno del Consejo «competará a cada Estado miembro determinar de qué

² En España, algunos Estatutos de Autonomía prevén expresamente la participación de sus Asambleas Legislativas regionales en los procedimientos de control de la aplicación de la subsidiariedad y de la proporcionalidad: *Vid.* ORDÓÑEZ SOLIS, D.: «Las relaciones entre la Unión Europea y las Comunidades Autónomas en los nuevos Estatutos» en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 4, 2007, pp. 86-90.

³ Anexo I Reglamento interno del Consejo: RIconsejo.

modo estará representado en el Consejo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 203 del Tratado CE».

2º) En segundo lugar, que –como dice el Tratado– comprometa al Gobierno de dicho Estado miembro. En este sentido, no es necesario que se trate estrictamente de un miembro del Gobierno de un Estado miembro, ni siquiera que forme parte de la misma Administración que aquel, pudiendo el Gobierno hacerse representar por el titular de un órgano de otra Administración Pública de ese Estado. En efecto, aunque del tenor literal del artículo 203 del Tratado de la Comunidad Europea pudiera desprenderse que ha de tratarse necesariamente de un miembro «de rango ministerial» (esto es, de un Ministro), la rigurosidad formal del Derecho Europeo cede a la flexibilidad funcional final de que lo importante es que ese representante –sea el que sea– vincule jurídicamente al Gobierno del Estado miembro en cuestión. Más aún, la actual redacción data de 1992, cuando se modificó la anterior que exigía terminantemente que «cada Gobierno estará representado en él por uno de sus miembros». El cambio es evidente, pues en la actualidad se trata de «un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro».

Estos son, pues, los reducidos pero trascendentales límites que señala el Derecho europeo en cuanto a la integración nacional de los órganos del Consejo. Normas que se aplican, como decimos, tanto a los órganos del Consejo como a aquellos comités que se integran a través del Consejo (en especial, los comités de la comitología). Dentro de ellos deberán moverse los Estados miembros.

III. LA PARTICIPACIÓN DE LAS REGIONES EN LA FASE EJECUTIVA DEL DERECHO EUROPEO

1. *Fase ejecutiva europea: las regiones en el seno del procedimiento comitológico*

Los comités que el legislador instituye para asesorar y controlar a la Comisión cuando ésta ejerce competencias ejecutivas delegadas por aquel se integran por un representante de cada Estado miembro, además del de la Comisión que los preside. Una vez más, la amplia remisión a «un representante de cada Estado miembro» difiere a la regulación y práctica nacional la designación de dicho representante, sin especificar que deba ser un miembro del Estado en sentido estricto, permitiendo una vez más la participación o presencia de funcionarios de las regiones.

Aunque probablemente la dimensión regional de la Comitología no era siquiera vislumbrada por el Legislador europeo, lo cierto es que la participación regional en estos Comités sigue la lógica de su intervención en la fase legislativa. Más aún, su presencia en estos foros es incluso más coherente y justificada en la medida en que la europeización de competencias ejecutivas que, internamente, corresponderían a las regiones va aún más en detrimento de las competencias de éstas. En efecto, adop-

tada una norma legislativa europea, en virtud del principio de administración indirecta correspondería la ejecución a las regiones si las reglas constitucionales nacionales así lo establecen internamente. La autonomía regional es completa y su margen de apreciación y de maniobra muy amplio por cuanto ejecutan –en sentido tanto normativo como aplicativo– directamente la legislación europea. Ahora bien, si entre esta legislación europea y su ejecución regional se interpone una norma ejecutiva europea de desarrollo, la autonomía ejecutiva regional queda reducida considerablemente. De ahí que la reivindicación regional haya fijado también su objetivo en estos Comités, aunque la Unión Europea en modo alguno haya impedido su presencia en el seno de la representación del Estado miembro, si bien, una vez más, deberá ser éste el que organice esa presencia⁴.

2. Fase ejecutiva nacional: Derecho europeo de la ejecución por las regiones

La acción europea ha sido más amplia en la fase ejecutiva nacional del Derecho y de las Políticas europeas. Conscientes de que en algunos Estados los responsables de la ejecución son las regiones, el Legislador y la Comisión Europea han intentado permitir la implicación de aquellas en aras de alcanzar una mayor eficacia en la ejecución del Derecho europeo. No obstante lo cual, esta implicación exige su conciliación con los principios generales establecidos por el Derecho europeo para su ejecución por los Estados.

2.1. Principios de ejecución indirecta del Derecho europeo y regiones

Conforme al art. 10 TCE, «Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado o resultantes de los actos de las instituciones de la Comunidad. Facilitarán a esta última el cumplimiento de su misión». Esta formulación amplia remite a los Ordenamientos constitucionales internos la determinación de la entidad política o administrativa competente para ejecutar el Derecho europeo, permitiendo así la entrada de las regiones en la fase ejecutiva del mismo. No obstante lo cual, la garantía de la efectiva aplicación de la normativa europea hace que, desde el punto de vista positivo, se predique igualmente de las regiones el principio de cooperación leal y, en última instancia, que no se excepcione la responsabilidad final del Estado en cuanto tal por el correcto cumplimiento del Derecho europeo.

⁴ En España, por ejemplo, la Conferencia para Asuntos Relacionadas con las Comunidades Europeas adoptó unas *Reglas sobre la participación autonómica en los Comités de ejecución de la Comisión Europea*.

2.1.1. *Principio de autonomía institucional*

Implícito en el artículo 10 del Tratado de la Comunidad Europea antes reproducido, el principio de cooperación leal viene a establecer que los Estados miembros disponen –para el cumplimiento de sus obligaciones comunitarias– de libertad a la hora de determinar, por un lado, la institución u órgano –legislativo, ejecutivo, judicial; estatal, autonómico o local⁵– encargado de ejecutar dichas obligaciones (*autonomía institucional*⁶) y, por otro, el procedimiento que sirve de instrumento que encauza el cumplimiento interno de tales obligaciones (*autonomía procesal*⁷). Este principio de autonomía de los Estados miembros a la hora de ejecutar el Derecho europeo formaría parte del equilibrio de poderes establecido en los Tratados tanto a escala institucional europea como en la relación Unión Europea-Estados miembros⁸.

2.1.2. *Principio de cooperación leal y regiones*

En segundo lugar, y con carácter general, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha concretado el alcance del principio de cooperación leal en el caso de los Estados compuestos o federados. Según la jurisprudencia comunitaria, el principio de cooperación se aplica no sólo al Estado central sino también, según la configuración constitucional de los Estados miembros, a los Estados federados, regiones o cualquier organización política territorial de carácter infraestatal⁹. Y ello con independencia de que la responsabilidad frente a las Comunidades recaiga exclusivamente sobre los Estados, no sobre dichas organizaciones infraestatales, pues las obligaciones que se derivan de los Tratados incumben directamente a los Estados miembros en cuanto tales.

2.1.3. *Principio de responsabilidad del Estado por el cumplimiento regional de la ejecución del Derecho europeo*

Finalmente, pese a la posible intervención regional en la ejecución del Derecho europeo, éste responsabiliza por el efectivo cumplimiento del mismo única y exclusivamente al Estado. El Tribunal de Justicia ha sido tajante al respecto: «ante las Co-

⁵ *Comisión v. Países Bajos*, 25 mayo 1982 (97/81), *Rec.* 1982, p. 1833; *Alemania v. Comisión*, 12 junio 1990 (C-8/88), *Rec.* 1990, p. 2321.

⁶ *International Fruit Company*, 15 diciembre 1972 (51-54/71), *Rec.* 1972, p. 1116.

⁷ *Fleischkontor*, 11 febrero 1971 (39/70), *Rec.* 1971, p. 49; *Rewe*, 16 diciembre 1976 (33/76), *Rec.* 1976, p. 1998.

⁸ OLSEN, J.: «Towards a European Administrative Space» en *Journal of European Public Policy*, 10(4), 2003, p. 9.

⁹ *Comisión v. Bélgica*, 5 mayo 1970 (77/69), *Rec.* 1970, p. 244.

munidades Europeas, el Estado miembro y sólo el Estado miembro, es decir, el Gobierno central, es responsable del cumplimiento íntegro, y dentro de los plazos previstos por la normativa comunitaria, de la legalidad comunitaria. No cabe –concluye el Tribunal de Justicia– invocar argumentos de índole constitucional interna del Estado miembro ni alegar como excusa del incumplimiento un determinado modo de estructura de ese Estado»¹⁰.

Este último valladar de naturaleza jurídica no va a ceder ante reivindicaciones regionales de carácter político que preferirían soslayar esa responsabilidad-tutela del Estado frente a la Unión Europea. Cuestión diferente es que, en el plano estrictamente interno, el Estado establezca a su vez relaciones de cooperación o de corresponsabilidad con las regiones¹¹ y que se puedan establecer mecanismos internos encaminados a re-

¹⁰ *Comisión v. Bélgica*, 2 febrero 1982 (73/81), *Rec.* 1982, p. 189.

¹¹ En el caso de España, el Tribunal Constitucional ha advertido que «esa responsabilidad *ad extra* de la Administración del Estado no justifica la asunción de una competencia que no le corresponde, aunque tampoco le impide *repercutir ad intra*, sobre las administraciones públicas autonómicas competentes la responsabilidad que en cada caso proceda» (STC 148/1998, de 2 de julio, n. 8). alguna legislación sectorial ha previsto esa posibilidad de trasladar internamente la responsabilidad a las Comunidades Autónomas. Así, el artículo 121 bis de la Ley de Aguas (introducido por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social) estableció: «Las Administraciones Públicas competentes en cada demarcación hidrográfica, que incumplieran los objetivos ambientales fijados en la planificación hidrológica o el deber de informar sobre estas cuestiones, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas, asumirán en la parte que le sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubieran derivado. En el procedimiento de imputación de responsabilidad que se tramite se garantizará, en todo caso, la audiencia de la Administración afectada, pudiendo compensarse el importe que se determine con cargo a las transferencias financieras que la misma reciba». Con carácter más general, **La Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social**, reguló la «Responsabilidad financiera derivada de la gestión de los fondos procedentes de la Unión Europea», que posteriormente constituiría igualmente el art. 7 Ley General de Subvenciones 38/2003. Reza así: «Uno. Las Administraciones públicas o sus órganos o entidades gestoras que, de acuerdo con sus respectivas competencias, realicen actuaciones de gestión y control de las ayudas financiadas por cuenta del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (Secciones Orientación y Garantía), Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo, Instrumento Financiero de Orientación Pesquera y Fondo de Cohesión, y de los nuevos fondos comunitarios que pudieran crearse, asumirán las responsabilidades que se deriven de dichas actuaciones, incluidas las que sobrevengan por decisiones de los órganos de la Unión Europea, y especialmente en lo relativo al proceso de liquidación de cuentas y a la aplicación de la disciplina presupuestaria por parte de la Comisión Europea./ Dos. Los órganos competentes de la Administración General del Estado para proponer o coordinar los pagos de las ayudas de cada Fondo o Instrumento, previa audiencia de las entidades afectadas mencionadas en el apartado anterior, resolverán acerca de la determinación de las referidas responsabilidades financieras. De dichas resoluciones se dará traslado al Ministerio de Economía y Hacienda para que se efectúen las liquidaciones, deducciones o compensaciones financieras pertinentes a aplicar a las entidades afectadas./ Tres. Las compensaciones financieras que deban realizarse como consecuencia de las actuaciones señaladas en el apartado anterior, se llevarán a cabo por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, mediante la deducción de sus importes en los futuros libramientos que se realicen por cuenta de los citados Fondos e Instrumentos Financieros de la Unión Europea, de acuerdo con la respectiva naturaleza de cada uno de ellos y con los procedimientos que se establezcan mediante Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, previo informe de los Departamentos competentes».

conocer a los Estados competencias y potestades positivas como envés de su responsabilidad negativa por el incumplimiento regional del Derecho europeo¹².

2.2. *Previsión de ejecución indirecta vía regiones*

Ahora bien, el principio de autonomía nacional en la ejecución del Derecho europeo no puede ir en detrimento de una ejecución uniforme y eficaz del mismo. Precisamente este último principio de ejecución uniforme y eficaz determina la modulación europea del otro principio de autonomía nacional. Y lo hace no sólo negativamente (predeterminando, por ejemplo, normativa procesal y sustantiva de ejecución) sino también de forma positiva, al configurar una articulación ejecutiva indirecta lo más eficaz posible, lo que en ocasiones puede llevar a considerar el hecho regional como necesario en la organización de la ejecución del Derecho y de las Políticas europeas.

2.2.1. *Los Programas Integrados Mediterráneos*

Los Programas Integrados Mediterráneos¹³ constituyeron una acción estructural de siete años de duración en beneficio de los países mediterráneos para amortiguar las consecuencias de la adhesión de España y Portugal. La aplicación de estos programas se llevaría a cabo mediante contratos programa entre las partes interesadas, lo que incluía a la Comisión, a los Estados miembros, a las autoridades regionales o cualquier otra autoridad designada por el Estado miembro (lo que en la práctica permitió asociar también a las autoridades locales), al tiempo que se definían los compromisos respectivos.

2.2.2. *Las regiones y la Política Agrícola Común*

Las medidas de intervención en los mercados agrícolas y de desarrollo rural que se incluyen en el seno de la política agrícola común se realizan por los Estados y se financian, posteriormente, con cargo al presupuesto de la Unión. A tal fin, se crearon dos fondos agrícolas europeos¹⁴: en la actualidad el Fondo Europeo Agrícola de Garantía («FEAGA»), para financiar las medidas de mercado y otras medidas, y el

¹² El caso español es paradigmático de un modelo interno en construcción. *Vid.*, al respecto, el sugerente trabajo de MONTILLA MARTOS, J.A., *Derecho de la Unión Europea y Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2005, en especial el Capítulo IV.

¹³ Reglamento (2088/85/CE) del Consejo, de 23 de julio de 1985, relativo a los Programas Integrados mediterráneos (DO n° L 197, de 27 julio 1985, p. 1).

¹⁴ Reglamento (1290/2005/CE) del Consejo, de 21 de junio de 2005, sobre la financiación de la política agrícola común (DO L 209 de 11.8.2005, p. 1/25).

Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural («FEADER»), destinado a financiar los programas de desarrollo rural. La financiación europea de las intervenciones en los mercados agrícolas se articula en forma de reembolsos mensuales, ordenados por la Comisión, de los gastos efectuados o a efectuar por los Estados. Así pues, la legislación europea establece los gastos que se pueden financiar con cargo al presupuesto europeo, gastos que se realizan no por la Comisión sino por los Estados a través de organismos autorizados (que pueden ser tanto entidades públicas como privadas) y que, posteriormente, se repercuten sobre el presupuesto europeo.

Pieza fundamental del sistema son los organismos pagadores, que en el caso de la gestión compartida no es la Comisión sino los Estados. Ahora bien, éstos deben designar qué autoridad u organismo nacional ejercerá las competencias que la norma comunitaria atribuye a los organismos pagadores. Cada Estado miembro, pues, puede designar las autoridades que actuarán como organismos pagadores y verificará que cumplen las exigencias establecidas por el Derecho Europeo. A su vez, tales obligaciones a desempeñar por los organismos pagadores —excepto el pago de ayudas comunitarias— pueden «delegarse» (art. 6 Reglamento 1290/2005), que en este contexto implica tanto la traslación de la competencia por acto unilateral como la subcontratación con entidades privadas. Evidentemente, al realizar esta designación de organismos pagadores, los Estados miembros estarán condicionados por la distribución interna de competencias (como dice el propio Reglamento, «en función de sus disposiciones constitucionales y de su estructura institucional»), lo que en España, por ejemplo, implica reconocer como organismos pagadores a las Comunidades Autónomas, quienes ostentan la competencia internamente sobre la agricultura. No obstante lo cual, el Derecho Comunitario va a exigir que un solo servicio u organismo (al que significativamente va a denominar «organismos coordinador») desempeñe una serie de funciones: recopilar la información que debe ponerse a disposición de la Comisión y transmitírsela a ésta y fomentar la aplicación armonizada de la normativa comunitaria.

2.2.3. Fondos estructurales

Desde la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional en 1975¹⁵, la administración de estos Fondos pivotaba alrededor de dos premisas: la Comisión gestiona formalmente la financiación europea pero los Estados establecen su destino a través, primero, de la definición de los programas nacionales de desarrollo regional por ellos elaborados y, segundo, de las solicitudes concreta presentadas a la Comisión. Al protagonismo estatal en la gestión de los fondos se añadía su reparto legislativo previo por cuotas nacionales. Esta configuración general se mantuvo con el paso de

¹⁵ Reglamento (724/75/CEE) del Consejo, de 18 de marzo de 1975, por el que se crea un Fondo Europeo de Desarrollo Regional (DO n° L 73, de 21 de marzo de 1975, pp. 1-7). Para la evolución histórica de la Política estructural europea, *vid.* BAUER, M.W., *A Creeping Transformation? The European Commission and the Management of EU Structural Funds in Germany*, Kluwer, Dordrecht/Boston/London 2001, pp. 21-39.

los años, sin perjuicio de reformas puntuales de gran trascendencia cualitativa pero de escasa repercusión cuantitativa, como fue el caso de los programas comunitarios fuera del reparto por cuotas nacionales en los que la Comisión disponía de un mayor margen de maniobra¹⁶ y de los programas integrados mediterráneos, que permitían una aproximación descentralizada en su gestión al involucrar a las entidades regionales beneficiarias¹⁷.

La reforma de 1988¹⁸ vino a consolidar y generalizar esa evolución administrativa de la gestión de los Fondos estructurales, reforzando las competencias de la Comisión tanto en la formulación como en la ejecución del uso de los Fondos. De especial importancia para los Estados contribuyentes era la actividad de evaluación y de control sobre el uso eficiente y efectivo de los fondos que se encomendaba a la Comisión. Además, el destino general de los Fondos ya no se hacía *a priori* en función de cuotas nacionales sino con más propiedad en función de regiones según las necesidades. Finalmente, la gestión nacional de los fondos se descentralizaba al permitir la participación de entidades regionales y locales¹⁹. Las sucesivas reformas y la nueva regulación de 2006 no hace sino edificar sobre las bases establecidas en 1988.

Los aspectos generales de la ejecución de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión se rigen ahora por el Reglamento 1083/2006²⁰, si bien habrá que atenerse igualmente a la regulación específica de cada Fondo que regulará, en especial, los elementos sustantivos de las intervenciones que se podrán financiar con cargo al presupuesto europeo.

La configuración ejecutiva responde a una estructura descentralizada que se apoya en la asociación y la cooperación entre la Comisión y el Estado miembro. Más aún, la naturaleza de las intervenciones y operaciones, el respeto de la estructura político-administrativa de los Estados y la virtualidad máxima del principio de subsidiariedad en el ámbito interno lleva a que la ejecución de aquellas se lleve a cabo en el nivel territorial que resulte apropiado de acuerdo con la situación concreta de cada

¹⁶ Reglamento (214/79/CEE) del Consejo, de 6 de febrero de 1979, por el que se modifica el Reglamento 724/75/CEE por el que se crea un Fondo Europeo de Desarrollo Regional (DO n° L 35, de 9 de febrero de 1979, pp. 1-7).

¹⁷ Reglamento (2088/85/CEE) del Consejo, de 23 de julio de 1985, relativo a los programas integrados mediterráneos (DO n° L 197, de 27 de julio de 1985, pp. 1-9).

¹⁸ Reglamento (2052/88/CEE) del Consejo de 24 de junio de 1988 relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (DO n° L 185, de 15 de julio de 1988, pp. 9-20) y Reglamento (4254/88/CEE) del Consejo de 19 de diciembre de 1988 por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2052/88, en lo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (DO n° L 374 de 31 de diciembre de 1988, pp. 15-20).

¹⁹ HOOGHE, L.: «A House with Differing Views: The European Commission and Cohesion Policy» en *At the Heart of the Union. Studies of the European Commission*, 2nd ed., Palgrave, London 2000, pp. 91-110.

²⁰ Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n° 1260/1999 (DO n° L 210 de 31 de julio de 2006, pp. 25-78).

Estado miembro, lo que supone en esta fase aplicativa interna, por un lado, una intensa implicación de las Administraciones regionales y locales y, por otro, una posible participación de otros actores (interlocutores económicos y sociales y cualquier otro organismo pertinente que represente a la sociedad civil, a los interlocutores medioambientales, organizaciones no gubernamentales y organismos responsables de fomentar la igualdad entre mujeres y hombres). La participación de estos niveles se extiende a todas las fases del proceso de ejecución, abarcando desde la elaboración de los programas operativos hasta su evaluación, pasando por la propia ejecución y el seguimiento de los mismos. De esta manera, la organización ejecutiva de los Fondos estructurales involucra a la Comisión, a los Estados miembros y a las Administraciones regionales y locales. Un primer problema, pues, consiste en la clara delimitación de competencias entre cada nivel y en la relación interadministrativa entre ellos, habida cuenta de la preeminencia administrativa de la Comisión que no sólo ostenta potestades de supervisión sino que también es la que, en última instancia, debe emitir las órdenes de pago con cargo al presupuesto de la Unión.

En el ámbito nacional, para cada programa operativo con potencialidad de financiación por los Fondos europeos, el Estado responsable debe designar una autoridad de gestión, una autoridad de certificación, una autoridad de auditoría y, en su caso, órganos intermedios de ejecución del programa. No obstante lo cual, la responsabilidad del Estado no se difumina en esta pluralidad de actores.

La **autoridad de gestión** es una autoridad pública, nacional, regional o local o un organismo público o privado designados por el Estado miembro para gestionar y ejecutar el programa operativo. La **autoridad de certificación** es una autoridad u organismo público, nacional, regional o local designado por el Estado miembro a fin de certificar las declaraciones de gastos y las solicitudes de pago antes de su envío a la Comisión. Por su parte, la **autoridad de auditoría** es una autoridad u organismo público, nacional, regional o local, funcionalmente independiente de las autoridades de gestión y de certificación, designado por el Estado miembro para cada programa operativo y responsable de verificar el funcionamiento efectivo del sistema de gestión y control.

Finalmente, el concepto de **organismos intermedios** hace referencia a todo organismo o servicio de carácter público o privado que actúe bajo la responsabilidad de una autoridad de gestión o de certificación o que desempeñe competencias en nombre de tal autoridad en relación con los beneficiarios que ejecuten las operaciones; este tipo de actores —expresión máxima de subsidiariedad y de implicación de la sociedad civil— se prevé en los casos en que la financiación se realiza a través de subvenciones globales. En el caso español, la intervención de las Comunidades Autónomas se ampara a través de esta figura. Merece la pena reproducir la disposición específica porque explica con claridad el régimen jurídico y las tareas que pueden encomendarse a estos organismos: «1. El Estado miembro o la autoridad de gestión podrá confiar la gestión y ejecución de parte de un programa operativo a uno o varios organismos intermedios, designados por dicho Estado miembro o por dicha autoridad de gestión, que podrán ser organismos de la Administración local, organismos de desarrollo regional u organizaciones no gubernamentales, conforme a lo estipulado en un acuerdo celebrado entre el Estado miembro o la autoridad de gestión

y los citados organismos. Esta delegación se establece sin perjuicio de la responsabilidad financiera que incumbe a la autoridad de gestión y a los Estados miembros. 2. El organismo intermedio responsable de gestionar la subvención global deberá aportar garantías de su solvencia y su competencia en el ámbito de que se trate, al igual que en materia de gestión administrativa y financiera. En el momento de su designación, como regla general, deberá estar radicado o representado en la región o regiones a que se refiera el programa operativo» (art. 42 Reglamento 1083/2006).

2.3. Convenios y contratos tripartitos

Considerado como una de sus previsiones más originales²¹, el Libro Blanco sobre la Gobernanza formula el principio de participación regional y local en los términos siguientes: «La Comisión es asimismo partidaria de comprobar si, en el marco de las disposiciones de los Tratados vigentes, la aplicación de ciertas políticas comunitarias podría lograrse más adecuadamente mediante contratos tripartitos «por objetivos»²². La Comisión especificó esta línea de actuación en su Comunicación *Un marco para los contratos y convenios tripartitos por objetivos entre la Comunidad, los Estados y las autoridades regionales y locales*²³.

Tales contratos se celebrarían entre la Comisión, los Estados miembros y las regiones y organismos locales designados al efecto. Las Administraciones centrales desempeñarían un papel clave en la elaboración de tales contratos y se encargarían de su aplicación. Este tipo de contratos confiarían a la autoridad subnacional del Estado miembro designada la tarea de ejecutar acciones concretas para alcanzar los objetivos específicos definidos en la legislación «primaria». Los contratos deberían incluir disposiciones que permitieran su seguimiento. Este método se emplearía para los reglamentos o directivas cuya aplicación compete a las autoridades públicas subnacionales en el marco del sistema nacional institucional o administrativo»²⁴.

Se distinguen:

A) Contratos tripartitos por objetivos, contratos celebrados entre la Comunidad Europea –representada por la Comisión–, un Estado miembro y autoridades regionales y locales en aplicación directa del Derecho comunitario derivado de carácter vinculante (reglamentos, directivas o decisiones); requerirán una habilitación es-

²¹ Y considerado, de hecho, como uno de los aspectos más novedosos del mismo: CURTIN, D. y DEKKER, I.: «The EU as a 'Layered' International Organization: Institutional Unity in Disguise?» en *The Evolution of EU Law* (Craig y De Burca eds.), OUP, Oxford 1999, p. 5.

²² *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*, COM(2001) 428 final, Bruselas 5 de julio de 2001, p. 14.

²³ COM(2002) 709final, 11 diciembre 2002.

²⁴ Vid. BASSI, N.: «I contratti e le convenzioni tripartite di obiettivi fra Comunità, Stati membri e autorità regionali e locali: un tentativo di inquadramento sistematico» en *Riv. Ital.Dir.Pubbl. Comunitario*, 2003, pp. 493-550; VARA ARRIBAS, G.: «Nuevas herramientas para la gobernanza europea multi-nivel: los contratos tripartitos por objetivos» en *REDE*, 2006, n. 18, pp. 205-224.

pecífica desde ese Derecho derivado que ampare a la Comisión a ejecutar el mismo a través de auténticas delegaciones.

B) Convenios tripartitos por objetivos, para describir los convenios celebrados entre la Comisión, un Estado miembro y autoridades regionales y locales al margen de un marco comunitario vinculante.

Desde un punto de vista material, la Comisión considera que «serán ámbitos idóneos para la conclusión de contratos o convenios tripartitos aquellos en los que, para alcanzar los objetivos comunitarios, sea preciso tener en cuenta variaciones significativas en lo relativo al impacto territorial, así como la disponibilidad *a priori* de experiencia territorial en materia de gestión de las políticas. La política regional y el medio ambiente son algunos de los ámbitos que primero vienen a la mente. Sin embargo, el uso de instrumentos tripartitos no afecta al modo de gestión de los Fondos Estructurales tal y como están previstos en los reglamentos en vigor, sin perjuicio de la evolución de los mismos en el futuro». El Parlamento Europeo, pese a acoger favorablemente la iniciativa, señala que deberán ser utilizados en casos excepcionales («para casos y condiciones auténticamente inusuales... sin cuestionar ni la naturaleza vinculante del Derecho Europeo ni su ejecución uniforme»).

Los objetivos deberán ser claros, definidos y mensurables, debiendo ser establecidos bien en una directiva, decisión o reglamento (en el caso de los contratos tripartitos), bien en documentos preparatorios pertinentes (en el caso de los convenios). Estos objetivos evaluables dan la medida de los parámetros de control que se establecen y de la relación de tutela que la Comisión pasa a ejercer sobre las regiones, las cuales paradójicamente se sacuden la supervisión estatal para verse sometidas a la europea²⁵.

Aunque estos contratos y convenios pudieran ser considerados como una conquista para las regiones en la medida en que ven reconocida una posición singularizada, paradójicamente, estos contratos constituyen un fenómeno de europeización de la competencia ejecutiva que, de otra manera, correspondería con carácter originario a las regiones. En efecto, aprobado un acto legislativo, su ejecución corresponde directamente a los Estados e internamente, y en su caso, a las regiones, que actuarán de conformidad con sus normas constitucionales y administrativas. La competencia originaria de ejecución corresponde, pues, a las regiones. Si, por el contrario, mediase un contrato o convenio tripartito, entre el acto legislativo europeo y la ejecución nacional-regional se interpondría un contrato-convenio que el acto legislativo habilitaría, al tiempo que permitiría a la Comisión dirigir y controlar directamente la actuación de las entidades regionales o locales.

En realidad, la Comisión no hace sino extender a las regiones el modelo ya experimentado de descentralización de competencias ejecutivas en organismos públi-

²⁵ Sintomático fue el caso del único convenio tripartito firmado hasta ahora, entre la Comisión, Italia y Lombardía, el 15 de octubre de 2004, relativo a la movilidad urbana sostenible, donde se denunció la poca flexibilidad de los servicios de la Comisión al insistir tanto en los objetivos cuantitativos del convenio: Istituto Regionale di Ricerca de la Lombardía, *Le relazioni internazionali delle Regioni nella nuova Unione Europea: opportunità istituzionali e dinamiche di cambiamento: Il caso Lombardia in prospettiva comparata*, Milano 2006.

cos nacionales para la gestión de programas comunitarios²⁶. Se escenifica, una vez más, la justificación administrativa de esta acción europea, en detrimento de una pretendida motivación política. Como señala ORTEGA, «esta relación [que establecen los contratos o convenios tripartitos] entre la Comisión y el ente regional no se basa, en cambio, en una aplicación de la idea de la subsidiariedad, sino de la de descentralización funcional, en base a la cual el ente beneficiado por la descentralización ejerce una política que no se ha renacionalizado, sino que corresponde al nivel comunitario. El principio que guía esta descentralización es la complementariedad funcional de los distintos actores públicos desde una visión cooperativa y con la finalidad última de generalización de las mejores prácticas de gestión que puedan haberse obtenido por la aplicación de dichos contratos»²⁷.

Del análisis del régimen jurídico de estos contratos y convenios tripartitos se observa toda la problemática que plantean, por mucho que pretendan eludirla, con el paradójico resultado final de no resultar satisfactorios para ninguna de las tres partes:

- para la Comisión, quien considera que los Estados han acogido la propuesta y los proyectos piloto con reticencias²⁸, no estando dispuesta a asumir un coste político en esta batalla; además, la Comisión se muestra suspicaz ante los intentos de verse utilizada por las regiones para afirmar un estatus político en la Unión Europea que hoy por hoy su sistema político no prevé; de hecho, la propuesta inicial de la Administración de la Comisión preveía más bien «contratos bilaterales», pero el Colegio consideró que, al colocar en un mismo plano contractual a la Comisión y a las regiones, se podría producir una evolución política no amparada por la arquitectura institucional comunitaria²⁹;
- para los Estados, pues estos contratos y convenios tripartitos no son más que una forma subrepticia de europeización de la competencia ejecutiva que, de otra forma, se remitiría por completo al principio de ejecución indirecta, rigiéndose ésta por el Derecho constitucional interno; además, los Estados observan con recelo un movimiento tendente a cualquier reconocimiento directo –siquiera administrativo– de las regiones en Europa, de ahí que los contratos sean «tripartitos» y no «bipartitos»³⁰;

²⁶ FUENTETAJA, J., *La Administración Europea. La ejecución europea del Derecho y las Políticas de la Unión*, Thomson-Civitas/Fundación Alfonso Martín Escudero, Pamplona 2007, pp. 214 y ss.

²⁷ ORTEGA, L., *Reforma Constitucional y Reforma Estatutaria*, Thomson-Civitas, Pamplona 2005, p. 109.

²⁸ European Comisión, Secretariat-General, *Target-based Tripartite Arrangements – The Way Forward*, Brussels, 18 July 2006.

²⁹ Vid. GIORDANI, A., *Contratti tripartiti tra autorità regionali o locali, Stato membro e Commissione europea come metodo alternativo per l'implementazione del diritto comunitario. Una via innovativa e le sue potenziali implicazioni per la «costituzione materiale» dell'Unione europea*, Convengo SISP, Treno 2003.

³⁰ Vid. VARA ARRIBAS, G.: «The Changing Dynamics of sub-State Participation: the Commission's Proposals for Increasing Regional and Local Involvement in European Policy Processes» en *EIPAS-COPE*, 2005/2, p. 22.

- para las regiones, pues no consiguen una relación bilateral con la Unión, debiendo pasar por el filtro estatal, por lo que la repercusión política de la actuación queda rebajada; además, estos contratos y convenios no están previstos que sean financiados con cargo al presupuesto comunitario, lo que los hace menos atractivos.

IV. CONCLUSIONES

La Unión Europea ha sido sumamente prudente a la hora de posibilitar la implicación de las regiones en su sistema político y administrativo. Especialmente en el caso de la Comisión, la apertura realizada tanto en la fase legislativa (a través de un diálogo sistemático) como en la fase ejecutiva (vía ejecuciones indirectas descentralizadas de fondos europeos o de Políticas) ha huido de cualquier atisbo de reconocimiento político-institucional de las regiones. Prueba de ello es la cuidadosa preterición de la invocación del principio de subsidiariedad a la hora de proceder a tales aperturas, fundamentándolas, en cambio, en el principio de eficacia en la ejecución del Derecho europeo, de la que las regiones son también responsables en algunos Estados. Es, pues, la eficacia administrativa y no el reconocimiento político el que guía la acción de la Comisión a la hora de buscar, incluso, una interlocución directa con las regiones a través de los contratos o convenios tripartitos, aunque el envés de aquella es el mayor control que va a ejercer la Comisión sobre las regiones en la medida en que ésta va a dirigir, supervisar y controlar la ejecución de esos contratos o convenios.

LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y EL USO DE SUS LENGUAS OFICIALES EN LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

JOSÉ M^a VIDAL BELTRÁN

Director General de Cooperación Autonómica. MAP.

SUMARIO: I. La participación de las Comunidades Autónomas en el ámbito internacional. II. La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea. III. El uso de las lenguas oficiales en las instituciones de la Unión Europea. IV. Las recientes reformas estatutarias y el futuro de la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea. V. La cooperación transfronteriza en el ámbito europeo.

I. LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

El ejercicio de una acción exterior por parte de Comunidades Autónomas ha sido una de las cuestiones que más tardíamente se ha reconocido en el proceso de desarrollo del Estado Autonómico.

La interpretación teórica clásica de equiparación de la acción en el ámbito internacional con el núcleo de competencias esenciales de la soberanía estatal imperó hasta casi la última década del siglo pasado. Sin embargo, el proceso de integración europea y su cada vez mayor implicación con el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, propiciaron el debate sobre la conveniencia de abrir espacios a la participación de dichas Comunidades que fueran más respetuosos con el orden constitucional de distribución de competencias y con el modelo institucional de conformación territorial del poder. Así, como también ha sucedido en otros Estados europeos descentralizados políticamente, en España se han revisado en los últimos años los mecanismos de relación y participación entre los poderes públicos territoriales y los estatales en su articulación con las instituciones europeas. Pero la acción

exterior de las Comunidades Autónomas va más allá del ámbito europeo, dados los intereses comerciales, culturales u otros que están en conexión con el ejercicio de las competencias propias de estos entes territoriales.

La materia de relaciones internacionales aparece contemplada como competencia exclusiva del Estado en el artículo 149.1.3 de la Constitución. La primera cuestión que suscitaba este título competencial era determinar si la noción de relaciones internacionales abarcaba cualquier tipo de iniciativa en el ámbito exterior, o bien había resquicios materiales fuera del concepto de relaciones internacionales, aunque evidentemente relacionados con el mismo.

Para la correcta interpretación de este precepto constitucional ha sido fundamental el papel desempeñado por la jurisprudencia constitucional, que fue definiéndose con creciente claridad hasta la sentencia 165/1994. Otras sentencias anteriores como las SSTC 153/1989; 54/1990; 80/1993, fueron estableciendo los primeros argumentos jurídicos a favor de la acción exterior de las Comunidades Autónomas, hasta llegar a delimitarse con mayor precisión en la ya citada STC 165/1994.

A partir de estas sentencias, se pueden extraer los principales rasgos y características que componen la relación de la actividad exterior del Estado y de la acción exterior de las Comunidades Autónomas:

1) No puede realizarse una interpretación expansiva del artículo 149.1.3 CE que *«venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior, por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas»* (STC 80/1993, F.J. 3º; STC 165/1994, F.J. 5º).

2) El núcleo competencial que la Constitución reserva en exclusiva al Estado se circunscribe *«a materias tan características del ordenamiento internacional como son las relativas a la celebración de tratados (ius contrahendi) y a la representación exterior del Estado (ius legationis), así como a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional»* (STC 165/1994, F.J. 5º). Sólo el Estado español es sujeto del Derecho Internacional Público y, por tanto, es el único que puede contraer obligaciones internacionales por medio de tratados; declarar la guerra y hacer la paz a través del Jefe del Estado, el Rey, previa autorización de las Cortes Generales; llevar a cabo el reconocimiento de Estados y la representación exterior; y asumir la responsabilidad internacional.

3) La actividad exterior del Estado no sólo se contempla en el artículo 149.1.3 CE: al Gobierno de España le corresponde la dirección de la política exterior (art. 97 CE), así como también corresponden al Estado otros títulos competenciales (nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería, derecho de asilo, régimen aduanero y arancelario, comercio exterior, sanidad exterior, etc.) que están relacionados con la actuación exterior del mismo.

4) Existe una legitimidad competencial de las Comunidades Autónomas para actuar en el exterior en tanto que *«no puede en forma alguna excluirse que, para llevar a cabo correctamente las funciones que tenga atribuidas, una Comunidad Autóno-*

ma haya de realizar determinadas actividades, no ya sólo fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España» (STC 165/1994, F.J. 3º). Por tanto, en virtud del orden interno de distribución de competencias, puede entenderse habilitada una acción exterior autonómica en todo aquello que no afecte al núcleo fundamental de las relaciones internacionales: *«No cabe excluir que las Comunidades Autónomas puedan llevar a cabo actividades que supongan una conexión o relación con entidades públicas exteriores al Estado, en tanto tales conexiones o relaciones no incidan en la reserva estatal prevista en el art. 149.1.3 CE, o perturben el ejercicio de las actividades que la integran»* (STC 165/1994, F.J. 8º).

5) Este núcleo excluido de la acción exterior de las Comunidades Autónomas, en tanto que no son sujetos de Derecho Internacional Público, les impide *«concertar tratados con Estados soberanos y Organizaciones internacionales gubernamentales. Y (...) excluye igualmente que dichos entes puedan establecer órganos permanentes de representación ante estos sujetos, dotados de un estatuto internacional...»* (STC 165/1994, F.J. 5º). Así pues, la habilitación competencial a favor de las Comunidades Autónomas que les permite llevar a cabo actividades con proyección exterior *«debe entenderse limitada a aquéllas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un ius contrahendi, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales»* (STC 165/1994, F.J. 6ª).

6) Cuestión distinta es la ejecución de los tratados internacionales que afecten a las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, que correspondería, al menos internamente, a éstas, sin perjuicio de que únicamente el Estado es el responsable internacional (*vid.* STC 153/1989, F.J. 8º; véase también STC 165/1994, F.J. 5º).

7) El Tribunal Constitucional incluye dentro del título estatal de relaciones internacionales, la facultad de *«establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que, en exclusiva, corresponde a las autoridades estatales»* (STC 165/1994, F.J. 6º). En otros términos, *«la competencia estatal en materia de relaciones internacionales habilita a las instituciones estatales para ordenar y coordinar»* la acción exterior autonómica (STC 165/1994, F.J. 8º).

Una vez apuntadas las bases jurisprudenciales de la acción exterior de las Comunidades Autónomas y de la actividad exterior del Estado, es posible analizar en detalle el actual marco en el que se desarrollan las actuaciones autonómicas en el ámbito europeo, así como en lo que atañe a la creciente, y cada vez más relevante, cooperación transfronteriza.

II. LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA UNIÓN EUROPEA

Si el ámbito internacional tiene una considerable relevancia para las Comunidades Autónomas, el ámbito europeo constituye el marco supranacional básico de referencia actual para todos los poderes públicos del Estado español¹. La acción exterior de las Comunidades Autónomas se vio reconocida a partir, fundamentalmente, de la influencia que la legislación europea estaba ejerciendo sobre las competencias exclusivas autonómicas, lo que suponía una alteración del orden constitucional y estatutario de distribución competencial. Por ello, desde la última década del siglo pasado comienzan a ponerse en marcha instrumentos y mecanismos de cooperación entre el Estado y las Comunidades, con objeto de articular la participación de éstas en los asuntos europeos que les afectan; un proceso paralelo a lo que estaba ocurriendo en otros países europeos descentralizados políticamente, como Alemania, Austria, Bélgica o Italia.

En España ha sido hace pocos años cuando se ha dado un salto cualitativo en esta participación. Al respecto deben destacarse los acuerdos alcanzados en diciembre de 2004 en la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (la CARCE)², así como en su aplicación práctica durante estos años. También debemos comentar las medidas adoptadas para hacer posible la utilización de las lenguas cooficiales autonómicas en el seno de algunas instituciones europeas.

La Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas celebró su primera reunión en 1989, y adoptó su Acuerdo de institucionalización formal en 1992.

¹ Cfr. a este respecto: P. PÉREZ TREMPES, M. A. CABELLOS ESPIÉRREZ, E. ROIG MOLÉS, *op. cit.*: *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*; E. ALBERTI: *La participación de las regiones en Europa*, Fundació Carle Pi i Sunyer d'Estudis Autònomicos y Locals, Barcelona, 2003; E. ALBERTI, L. ORTEGA y J. A. MONTILLA: *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005; M. J. CARAZO LIÉBANA: «Relaciones intergubernamentales entre las Comunidades Autónomas y la Unión Europea: propuestas en la reforma del Estatuto andaluz» y M. HOLGADO GONZÁLEZ: «La participación de las Comunidades Autónomas en la toma de decisiones europeas», ambos en el libro colectivo *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Valencia 2006; E. LUCAS MURILLO: *Comunidades Autónomas y política europea*, Civitas, Madrid, 2000; J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES: «Comunidades Autónomas y Unión Europea: hacia una mejora de la participación directa de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 22, 2005; E. ROIG MORALES: *Las Comunidades Europeas y la posición española en asuntos europeos*, Valencia, 2002. A. PÉREZ CALVO (coord.), *La participación de las comunidades Autónomas en las decisiones del Estado*, Tecnos, Instituto Navarro de Administración Pública, Madrid, 1997; M. A. ARIAS MARTÍNEZ: *Comunidades Autónomas y elaboración del derecho comunitario europeo*, IVAP, Oñate, 1998; CANTERO MARTÍNEZ, «Crónica sobre modelos europeos en materia de participación y representación de las entidades subestatales ante el Consejo de Ministros de la Unión Europea», *Revista Española de Derecho Europeo (REDE)*, núm. 3, julio-septiembre 2002, pp. 449-489; Entre otros por el autor de la ponencia, el profesor ALBERTI, «La posición de las Comunidades Autónomas en la fase ascendente de la formación del Derecho Comunitario Europeo», en la ya citada obra colectiva, *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*.

² Cfr., A. CALONGE VELÁZQUEZ: «Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE)» en *Revista de Estudios Autonómicos*, núm. 2-3, Madrid, 2002-2003.

En 1990 la Conferencia aprobó un Acuerdo sobre intervención de las Comunidades Autónomas en las actuaciones estatales en los procedimientos precontenciosos de la Comisión y en los asuntos relacionados con el Tribunal de Justicia que afectaran a las competencias autonómicas.

En 1994 la CARCE adoptó el Acuerdo sobre Participación Interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales. Este Acuerdo instrumentaba la denominada participación autonómica en la «fase ascendente» del proceso de integración europeo, ya que hasta entonces las Comunidades Autónomas únicamente participaban en la «fase descendente» del mismo, es decir, únicamente en el proceso de ejecución del Derecho comunitario.

En 1996 se crea la Consejería de Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea (la REPER, en adelante); y un año después se aprueba la Ley 2/1997, con lo que la regulación de la CARCE adopta rango de ley. En el mismo año de 1997, se adoptan otros acuerdos importantes en el seno de la CARCE, relativos a la participación de las Comunidades en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, y sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los Comités de la Comisión Europea. En el período 1999-2002 comienza la participación de las Comunidades Autónomas en 55 Comités de la Comisión Europea, ampliándose a 95 para el período 2003-2006³. A través de esta medida, un representante autonómico, actuando en nombre de todas las Comunidades Autónomas, se integra en la Delegación española que participa en las reuniones de los comités que asisten a la Comisión, en el ejercicio de su labor de ejecución de los actos adoptados por el Consejo. Se aprobaban, así, las «Reglas sobre la participación autonómica en los comités de ejecución de la Comisión Europea» y las «Normas para el intercambio de información sobre el proceso de participación de funcionarios de Comunidades Autónomas en Comités de la Comisión».

La presente legislatura ha marcado otro avance especialmente significativo en el proceso tendente a alcanzar una mayor participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos de la Unión Europea. En diciembre de 2004 se adoptan en el seno de la CARCE dos acuerdos de suma relevancia:

1) Acuerdo sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER española ante la Unión Europea, y sobre participación de las Comunidades Autónomas en los Grupos de Trabajo del Consejo de la Unión Europea⁴.

³ Véase el Informe sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los Comités de la Comisión Europea (2003-2006) en la página web del Ministerio de Administraciones Públicas: http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/cooperacion_autonomica/asuntos_europeos (30/5/2007).

⁴ El Acuerdo de 9 de diciembre de 2004, sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER y la participación en Grupos de Trabajo del Consejo puede consultarse en la página web del Ministerio de Administraciones Públicas:

http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/cooperacion_autonomica/asuntos_europeos (30/5/2007).

Se alcanzaban así dos importantes aspiraciones de las Comunidades Autónomas: por un lado, la incorporación de funcionarios autonómicos a la Consejería para Asuntos Autonómicos en el seno de REPER; y, por otro lado, la participación autonómica se extendía a los Grupos de trabajo y demás instancias preparatorias de las reuniones del Consejo de Ministros.

1.a) Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea.

En primer lugar, en el Acuerdo se determina que los puestos de trabajo de la Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER de España serán desempeñados por funcionarios propuestos por las propias Comunidades Autónomas mediante acuerdo consensuado en el seno de la CARCE. El nombramiento de estos funcionarios tendrá una vigencia temporal limitada a tres años, garantizándose por consenso un sistema de sucesión de funcionarios procedentes de todas las Comunidades.

Estos funcionarios autonómicos, denominados consejeros, informarán y darán cuenta del desarrollo de sus funciones a la CARCE, y están obligados a remitir un informe anual de su actuación a todas las Comunidades Autónomas.

En el plano funcional, la Consejería de la REPER actúa bajo la dirección del Embajador de la Representación Permanente, quien atribuye o asigna los cometidos de los consejeros.

Sin embargo, la gran relevancia de la figura de los consejeros es su papel fundamental de transmisores de información y seguimiento de los asuntos europeos de mayor interés para las Comunidades Autónomas. Así, se les encomiendan, entre otras funciones, la transmisión, con la máxima celeridad posible, de la información y documentación generada en relación con las actividades y propuestas normativas de las instituciones comunitarias que puedan afectar a las competencias o intereses de las Comunidades Autónomas; organización de reuniones informativas entre representantes autonómicos y los consejeros sectoriales que prestan servicios en la REPER; seguimiento de la participación autonómica en los asuntos europeos dentro de las Conferencias Sectoriales y contribución al desarrollo de dicha participación, proporcionando información sobre las claves de la negociación de tales asuntos; seguimiento informativo de los procedimientos de infracción abiertos por la Comisión Europea, de las observaciones a las ayudas públicas notificadas y de los asuntos planteados ante el Tribunal de Justicia, que afecten a las competencias o intereses de las Comunidades Autónomas; apoyo, en su caso, a la coordinación entre las Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas, contribuyendo a los mecanismos de cooperación que puedan establecerse para mejorar, etc.

Pero, además, los consejeros mantienen una dependencia orgánica respecto del Ministerio de Administraciones Públicas, lo que determina otra serie de cometidos en relación a dicho Ministerio, como son: informar sobre las actividades de las Instituciones comunitarias que puedan afectar a las competencias de las Comunidades Autónomas o que incidan en la actividad política y administrativa de las Comunidades Autónomas; informar sobre la actividad del Comité de las Regiones y sobre la actividad más relevante de las Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas, etc.

1.b) Participación autonómica en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea

– A través de los consejeros de la Consejería para Asuntos Autonómicos de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea (REPER), que se incorporarán en el seno de la delegación española en determinados Grupos de Trabajo;

– Mediante una representación autonómica directa, para aquellos asuntos que así se acuerde en la correspondiente Conferencia Sectorial, a través de un responsable técnico designado, quien se incorporará a la delegación española en el Grupo de Trabajo que corresponda.

Los Grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea en los se articula la participación autonómica serán aquéllos que actúen como instancias preparatorias de las siguientes formaciones del Consejo de la Unión Europea: Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; y Educación, Juventud y Cultura.

La participación autonómica en tales grupos se referirá a los asuntos que afecten a las competencias autonómicas, y la Comunidad sobre la que recaiga dicha participación se entiende que actúa en representación del conjunto de las Comunidades Autónomas afectadas en sus competencias por el asunto en cuestión⁵.

2) Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea⁶.

Esta representación autonómica se lleva a cabo mediante la incorporación a la Delegación española, en las reuniones de las formaciones del Consejo de la Unión Europea citadas anteriormente, de un miembro, con rango de Consejero, o miembro de un Consejo de un Gobierno autonómico, que representa a todas las Comunidades en los asuntos que afectan a sus competencias.

Los principios generales que enmarcan la representación autonómica directa son los siguientes: unicidad de la representación de España en el seno de la UE; unidad de acción de España en el exterior; necesidad de mantener y facilitar la capacidad de propuesta y reacción de España en el sistema de adopción de decisiones del Consejo en la UE; lealtad y mutua confianza; corresponsabilidad; representación conjunta de las Comunidades Autónomas; y responsabilidad del Estado.

El Pleno de las Conferencias Sectoriales concernidas por los asuntos a tratar designa al representante autonómico. En el procedimiento de designación del mismo debe asegurarse tanto la estabilidad (cubriendo, al menos, un semestre) como la

⁵ Los Informes sobre la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea en los años 2005 y 2006 pueden consultarse en la página web del Ministerio de Administraciones Públicas:

http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/cooperacion_autonomica/asuntos_europeos (30/5/2007).

⁶ El Acuerdo de 9 de diciembre de 2004 sobre participación autonómica en las formaciones del Consejo puede consultarse en la página web del Ministerio de Administraciones Públicas: http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/cooperacion_autonomica/asuntos_europeos (30/05/07).

sucesión de los representantes propuestos por las distintas Comunidades Autónomas.

El representante autonómico designado asume la concertación con la Administración General del Estado, y se compromete a poner a disposición del resto de Comunidades Autónomas la documentación completa sobre el asunto, a mantenerlas regularmente informadas sobre las negociaciones, y a consensuar una posición común con el resto de Comunidades Autónomas afectadas.

El representante autonómico es miembro de pleno derecho de la Delegación española a todos los efectos, pudiendo solicitar el uso de la palabra cuando se debatan cuestiones que afectan a las competencias autonómicas y exista una posición común autonómica.

En el poco tiempo transcurrido desde la aplicación de estos Acuerdos, la participación de las Comunidades Autónomas en las reuniones del Consejo de Ministros de la Unión Europea ha alcanzado un gran desarrollo.

En 2004, hubo dos participaciones autonómicas, ambas en el Consejo de Agricultura y Pesca, una por la Junta de Castilla y León, y la otra por la Xunta de Galicia. En 2005, el número total de participaciones autonómicas en el Consejo alcanzó la cifra de veintitrés reuniones. En 2006, la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo se ha elevado a veintisiete reuniones. A lo largo de 2007 ya habrán participado en las reuniones del Consejo todas las Comunidades Autónomas, lo que indica la positiva valoración y el éxito en la aplicación de estos acuerdos alcanzados en la CARCE.

El intenso uso que han hecho las Comunidades Autónomas de este nuevo instrumento de participación revela la importancia y la necesidad del mismo. A ello, se añade la participación en las numerosas reuniones preparatorias del Consejo de Ministros de la Unión Europea, de las que ya se han producido más de doscientas.

Pero, además, la aplicación de estos acuerdos también ha impulsado la colaboración horizontal entre Comunidades Autónomas que han adoptado más de veinte documentos conjuntos que reflejan la posición autonómica común sobre diversas cuestiones.

Asimismo, hay que destacar el uso de la palabra por parte de los representantes autonómicos en el Consejo, lo que requería la conformidad de todas las Comunidades Autónomas con el texto de la intervención y la aceptación por parte del Estado. Entre 2005 y 2006 se elevan a once las intervenciones orales autonómicas, realizadas en los Consejos de Medio Ambiente, Cultura y Empleo y Política Social. En cuatro ocasiones se hizo uso de las lenguas cooficiales, dos veces en catalán y dos en gallego.

Asimismo y para mejorar este sistema de participación en la reunión de la CARCE celebrada el 12 de diciembre de 2006 se acordó una Guía de Buenas Prácticas. Este documento establece un sistema de transmisión de información a las Comunidades Autónomas, delimita los criterios utilizados para la designación del representante autonómico en los Consejos de Ministros, y regula la coordinación entre las Comunidades Autónomas, y entre éstas y el Gobierno del Estado.

Al margen de estos significativos acuerdos logrados en la presente legislatura para mejorar las vías de participación e integración de las posiciones autonómicas

ante las instancias europeas, existen dos órganos en el ámbito europeo que se orientan hacia la inclusión de las Regiones y de los Entes Locales en el proceso de integración europea, como son el Comité de las Regiones, en el seno de la Unión Europea, y el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa. En el Comité de las Regiones están representadas las 17 Comunidades por sus respectivos Presidentes, y cuatro Alcaldes en representación del conjunto de Municipios españoles⁷. Respecto a la designación de la Delegación española en el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, existe un Acuerdo de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, del Senado, de 24 de marzo de 1994, que recoge los criterios de representatividad y equilibrio geográfico, entre otros⁸.

III. EL USO DE LAS LENGUAS OFICIALES EN LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

La participación de las Comunidades Autónomas en las instancias europeas ha sido, además, reforzada desde el respeto y la protección de las distintas modalidades lingüísticas.

Para dar respuesta a las demandas institucionales y sociales sobre el reconocimiento de un mayor nivel de oficialidad de las lenguas españolas diferentes del castellano o español en la Unión europea, el Gobierno de España presentó ante el Consejo de la Unión Europea, el 13 de diciembre de 2004, un Memorándum sobre el reconocimiento de estas lenguas oficiales en España en el seno de la Unión Europea, justificado por el número de hablantes y amparado jurídicamente por el reconocimiento de su oficialidad en España en el denominado bloque de constitucionalidad.

A partir de ese momento y sobre la base del art. 290 (antiguo art. 217) del TCE y los concordantes de los otros Tratados, los artículos 28 y 41 del TUE que prevén la extensión de este régimen a los otros pilares, del Reglamento nº 1 de 1958 por el que se fija el régimen lingüístico de la CEE, y del Reglamento interno del Consejo se inició un proceso de negociación entre el Consejo y las autoridades españolas que finalizó con la adopción por esta institución, el 13 de junio de 2005, de unas Conclusiones en las que se precisaban las modalidades del reconocimiento del uso en las Instituciones comunitarias de las lenguas cooficiales en España. Estas Conclusiones habilitan la firma de los acuerdos administrativos específicos necesarios para hacer efectivo el uso oficial de estas lenguas en las correspondientes Instituciones y órganos de la Unión Europea.

⁷ Véase a este respecto la moción del Senado, de 20 de octubre de 1993, sobre la Delegación Española en el Comité de las Regiones, en la página web del Ministerio de Administraciones Públicas: http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/cooperacion_autonomica/asuntos_europeos (30/05/07).

⁸ Este Acuerdo puede consultarse en la página web del Ministerio de Administraciones Públicas: http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/cooperacion_autonomica/asuntos_europeos (30/05/07).

La suscripción de los mencionados Acuerdos administrativos con las diferentes Instituciones y órganos de la Unión Europea concernidos formalmente se inició con la firma, el 7 de noviembre de 2005, del correspondiente al Consejo de la Unión Europea. Posteriormente, el 16 de noviembre de 2005, se firmó el segundo de estos Acuerdos, en concreto con el Comité de las Regiones. A continuación se firmaron los Acuerdos con la Comisión el 21 de diciembre de 2005; con el Comité Económico y Social el 7 de junio de 2006; y con el Defensor del Pueblo Europeo el 30 de noviembre de 2006; encontrándose actualmente en preparación un Acuerdo con el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Por su parte, la Mesa del Parlamento Europeo adoptó asimismo un acuerdo interno sobre este tema el 3 de julio de 2006.

Mediante estos Acuerdos, los ciudadanos españoles pueden dirigirse a las instituciones europeas en su lengua cooficial, y esperar la respuesta de tales instituciones en dicha lengua. Asimismo, se traducirán y publicarán las disposiciones adoptadas por el procedimiento de codecisión Consejo-Parlamento europeo.

IV. LAS RECIENTES REFORMAS ESTATUTARIAS Y EL FUTURO DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA UNIÓN EUROPEA

El ámbito de actuación de las Comunidades Autónomas en las instituciones de la Unión Europea ha sido uno de los aspectos en el que más han incidido las reformas estatutarias llevadas a cabo hasta la fecha, y también los proyectos de reformas en curso⁹. La participación de las Comunidades Autónomas en el seno de la Unión Europea es tratada en dichos textos como una prolongación del ejercicio de las competencias exclusivas de las Comunidades. Se trata, por tanto, de paliar los efectos que el continuo proceso de integración europea estaba teniendo en los últimos años sobre ámbitos competenciales autonómicos que vaciaba parte del contenido de la autonomía política de las Comunidades, al estar obligadas a cumplir normativa europea sobre asuntos que afectaban a sus competencias exclusivas sin que tuvieran la oportunidad de mostrar su posición o participar en la adopción de tales decisiones.

Los principales ejes que sobre estos aspectos podemos destacar en los nuevos textos estatutarios y siempre con la expresa mención en cada uno de ellos al respeto al marco establecido en la legislación del Estado, son los siguientes:

- La facultad de las Comunidades Autónomas de participar en la formación de la posición negociadora del Estado español ante la Unión Europea, cuando afecte a los intereses y competencias de las mismas, mediante mecanismos bilaterales o multilaterales.
- La facultad de las Comunidades Autónomas de dirigir al Estado las observaciones y propuestas que estimen convenientes en relación a iniciativas, pro-

⁹ Cfr. art. 61 EACV; arts. 184-192 EACat; 230-239 EAAnd; 92-95 EAAR; 106-113 EAIB; 159 del proyecto EACan; 61-66 del proyecto EACL; y 62-65 del proyecto EACLM.

puestas, proyectos normativos y decisiones en tramitación en la Unión Europea, así como el derecho a ser informadas de tales proyectos.

- La facultad de las Comunidades de estar presentes en las instituciones de la Unión Europea para la defensa y promoción de sus intereses y para favorecer la necesaria integración de las políticas autonómicas con las estatales y europeas.
- La facultad de las Comunidades Autónomas de participar en las delegaciones españolas ante la Unión Europea.
- La facultad de las Comunidades de desarrollar y ejecutar el derecho de la Unión Europea en las materias de sus competencias.
- El derecho de las Comunidades Autónomas a promover la cooperación y a establecer las relaciones que estimen convenientes con las regiones europeas con las que compartan objetivos e intereses.

El ámbito europeo se ha convertido, pues, en las últimas décadas en un marco de primer orden de la acción exterior de las Comunidades Autónomas. La Unión Europea conforma un espacio en el que se deciden numerosas cuestiones que afectan a los intereses y competencias autonómicos, y en el que, por ello, las Comunidades Autónomas reivindican participar.

Por otra parte, desde el Gobierno de España tampoco debe pasar inadvertida la conveniencia de fomentar una mayor participación y actuación de las Comunidades Autónomas en el ámbito europeo para aprovechar mucho más las sinergias y el trabajo de conjunto, en aras a una mayor eficacia, en aquellos ámbitos competenciales en los que dichas Comunidades tienen importantes responsabilidades.

Desde esta perspectiva se plantea la necesidad de adaptar las actuales estructuras de ámbito multilateral y estatal a estas nuevas realidades. En estos momentos, el principal instrumento de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para los asuntos relacionados con las instituciones comunitarias es la CARCE, que desde 1989 ha celebrado más de 50 reuniones. La relevancia que ha cobrado este órgano tanto para participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal ante las instituciones comunitarias, como para la coordinación de las actuaciones estatales y autonómicas en la aplicación del Derecho comunitario, permite definir esta Conferencia como un foro de cooperación multilateral de extraordinaria utilidad para el desarrollo del Estado Autonómico.

Por tanto, y fundamentalmente a través de la CARCE, deberá seguirse avanzando y profundizando en la participación de las Administraciones Autonómicas en el ámbito europeo. Para ello, entre otras medidas, pueden apuntarse:

- Ampliar el número de formaciones del Consejo en los que participan las Comunidades Autónomas.
- Impulsar un mayor protagonismo de las Comunidades Autónomas, tanto en los grupos de trabajo como en las formaciones del Consejo.
- Fomentar el papel de la CARCE como foro de debate para la transposición del Derecho comunitario, tal y como ha ocurrido con la directiva de servicios.
- Propiciar que la CARCE actúe como de órgano de apoyo a la cooperación transfronteriza.

El objetivo consiste en impulsar un modelo de cooperación y participación multilateral más reforzado y con un mayor protagonismo de las Comunidades Autónomas en aquellos ámbitos competenciales que les son propios.

A su vez, también deberán considerarse los hechos diferenciales y las peculiaridades de cada Comunidad Autónoma en aquellas materias en que sean relevantes, para erigirse como verdaderos protagonistas de la representación del conjunto, aunque siempre sobre la base de la debida consideración al resto de Comunidades Autónomas, para procurar el diseño de un modelo lo suficientemente flexible como para permitir que aquellas Comunidades Autónomas con un verdadero empuje e interés en la participación y aportación a la posición conjunta del Estado español, no se vean lastradas por la eventual inactividad de otras Comunidades en una materia concreta en la que carezcan de interés directo.¹⁰

Se trataría, en fin, de seguir avanzando en la línea de los referidos Acuerdos de la CARCE de 2004 y de las disposiciones sobre esta materia recogidas en los Estatutos de Autonomía de nueva generación.

También debe valorarse la conveniencia de consolidar estos avances con la positivización de estos Acuerdos que junto a lo ya preceptuado en los Estatutos pueden constituir el nuevo marco legal de la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea. Dicha positivización puede, además, producirse en un marco regulatorio específico o en una ley general de cooperación.

Otra cuestión de posible interés puede ser la regulación, al modo de la reciente reforma de la Ley Fundamental de Bonn, de unos principios de reparto del importe de las sanciones económicas derivadas del incumplimiento del Derecho comunitario en atención al grado de responsabilidad del Estado o de las diferentes Comunidades Autónomas.¹¹

Obviamente, el impulso al modelo de participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea no estará completo hasta que se lleve a cabo la reforma del Senado.

V. LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN EL ÁMBITO EUROPEO

La cooperación transfronteriza se ha revelado en los últimos años como un ámbito muy utilizado para dar respuesta a problemas diarios que afectan a pueblos y personas vecinas, que sin embargo son ciudadanos de distintos países¹².

¹⁰ J. A. MONTILLA MARTOS: «Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: una evolución posible», en E. ALBERTI ROVIRA, L. ORTEGA ÁLVAREZ y J. A. MONTILLA MARTOS, *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*, Foro, CEPC, pp. 99-100.

¹¹ C. ELÍAS MÉNDEZ: «La reforma de la Constitución financiera en Alemania: una reforma pendiente», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm 6, julio-diciembre, 2006.

¹² A. HERRERO DE LA FUENTE: «La actividad exterior de las Comunidades Autónomas: la cooperación transfronteriza», en J. GARCÍA ROCA (coord.), *Derecho público de Castilla y León*, Secretariado de Publicaciones e Intercambio Científico, Universidad de Valladolid, 1999, pp. 383-400; A. HERRERO DE

Desde la implantación de una red de transporte que enlace ciudades cercanas a ambos lados de la frontera común, hasta los acuerdos para la gestión compartida de una planta de residuos o la hospitalización ofrecida a un núcleo de población del país vecino por ser la más cercana; todas éstas son cuestiones normales que afectan a numerosas ciudades y regiones situadas a lo largo de las fronteras y que requieren acuerdos entre los Estados concernidos, para ofrecer soluciones prácticas a sus respectivos ciudadanos.

El Consejo de Europa viene realizando importantes esfuerzos en las últimas décadas para promover, facilitar y fomentar la cooperación entre entidades territoriales a ambos lados de las fronteras en materias como el desarrollo regional, urbano y rural, la protección del medio ambiente o la mejora de las infraestructuras compartidas.

Uno de los mayores logros de esta institución en este ámbito fue el Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, también llamado Tratado de Madrid, hecho en esta ciudad el 21 de mayo de 1981. Este Convenio impulsa la institucionalización de este tipo de cooperación entre Estados colindantes.

España aprobó el instrumento de ratificación de este Convenio el 10 de julio de 1990, entrando en vigor el 25 de noviembre de dicho año. Al amparo del Convenio, España ha suscrito dos tratados internacionales que regulan la cooperación transfronteriza con Francia, mediante el Tratado de Bayona, en vigor desde 1997; y con Portugal, mediante el Tratado de Valencia, en vigor desde 2004¹³.

Uno de los mayores problemas a los que se enfrenta la cooperación transfronteriza es la ausencia de equiparación competencial entre las entidades territoriales que intervienen, así como la adecuación a derecho interno para cada una de las Partes de la figura jurídica utilizada para institucionalización de la cooperación.

Respecto al primero de estos problemas, hay que tener en cuenta que, en el caso de los convenios suscritos entre entidades regionales, las competencias de las regiones francesas y portuguesas no son equiparables a las competencias que en la actualidad ejercen el conjunto de las Comunidades Autónomas, lo que provoca una comunicación no homóloga entre los interlocutores transfronterizos.

En cuanto al segundo de los problemas, se trata de adecuar a derecho interno la figura jurídica utilizada para establecer la cooperación. Así, por ejemplo, en el caso de que se creen organismos con personalidad jurídica, por la parte francesa se habla de las Agrupaciones de Interés Público y de las Sociedades de Economía Mixta Lo-

LA FUENTE: «La cooperación transfronteriza a nivel regional en Europa» en *Seminario sobre Comunidades Autónomas-Comunidad Europea. Relaciones Jurídico-Institucionales*, Valladolid, 1991, pp. 61-84; J. A. PAVÓN PÉREZ: «Protocolos de cooperación transfronteriza entre la Comunidad Autónoma de Extremadura y las regiones portuguesas limítrofes» en *Revista española de derecho internacional*, vol. 48, núm. 1, 1996, pp. 404-413; J. MARTÍNEZ PÉREZ (coord.), *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas*, Gabinete de Iniciativas Transfronterizas, Junta de Castilla y León, Valladolid, 2006.

¹³ Véase el documento «La Cooperación Transfronteriza entre las Entidades Territoriales de España y Francia o Portugal» en la página web del Ministerio de Administraciones Públicas http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/cooperacion_autonomica/asuntos_europeos (30/5/2007).

cal; por la parte portuguesa se utiliza la figura de las Asociaciones de Derecho Público y Empresas Intermunicipales, y por la parte española de los Consorcios.

A nivel interno, en España se ha regulado, mediante el Real Decreto 1317/1997, un procedimiento de comunicación previa a la Administración General del Estado de los proyectos de convenios de cooperación transfronteriza suscritos por Comunidades Autónomas y Entidades Locales con entidades territoriales extranjeras, así como la publicación oficial. El procedimiento que se establece en este reglamento no se configura como una autorización, sino como un requisito de comunicación previa a la Administración General del Estado, la cual dispone de un mes para plantear objeciones, motivadas y fundamentadas conforme a Derecho. En concreto, la comunicación se dirige a la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, del Ministerio de Administraciones Públicas, la cual establece las necesarias relaciones internas de comunicación con el resto de Departamentos Ministeriales interesados, en función de la materia concreta de cada convenio.

La comunicación previa consiste, pues, en un requisito cuyo cumplimiento condiciona la eficacia de los convenios entre las entidades firmantes. El mencionado Real Decreto también exige la publicación del convenio en el Boletín Oficial del Estado, con el objeto de que pueda surtir efectos frente a sujetos distintos de las entidades territoriales firmantes.

Al marco jurídico descrito, hay que añadir los Acuerdos con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales que detallan las cuestiones procedimentales del trámite de comunicación previa. Son el Acuerdo de la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas de 2 de diciembre de 1996 (BOE de 12 de diciembre de 1997) y el Acuerdo de la Comisión Nacional de Administración Local de 30 de enero de 1997 (BOE de 12 de diciembre de 1997).

Los convenios de cooperación transfronterizos firmados al amparo del Convenio Marco Europeo citado y de los Tratados bilaterales de Bayona y de Valencia, durante estos años han sido más de cuarenta. Algunos son de carácter exclusivamente local (21); otros exclusivamente regional (13); algunos de carácter mixto regional-local (7), y dos convenios regionales han sido suscritos por más de una Comunidad Autónoma. Los convenios firmados al amparo del Tratado Hispano-Francés, suman un total de 23; cifra ligeramente superior a los 20 firmados en virtud del Tratado Hispano-Portugués.

En relación a la finalidad que persiguen los convenios suscritos al amparo del Tratado de Bayona, se pueden distinguir aquéllos que tienen por objeto crear una institución de colaboración (17); y otros que tienen la finalidad de gestionar un objetivo definido (6). De estos 23 convenios, 16 han creado un organismo sin personalidad jurídica, frente a 4 que han creado un organismo con personalidad jurídica, y sólo 3 no han creado ningún tipo de organismo. De todos ellos, a 7 se les aplica Derecho español, a 1 Derecho francés, y al resto el régimen jurídico propio de cada territorio.

En relación a los convenios suscritos al amparo del Tratado de Valencia, de los 20 convenios suscritos entre entidades territoriales españolas y portuguesas, 19 tienen por objeto crear una institución de colaboración, frente a sólo 1 que busca la

gestión de un objetivo definido. De todos ellos, 12 crean un organismo sin personalidad jurídica, frente a 6 que crean un organismo con personalidad jurídica, y sólo 2 no crean ningún tipo de organismo. A 5 de estos convenios se les aplica Derecho español, a 2 Derecho portugués, a los 13 restantes se les aplica el régimen jurídico propio de cada territorio.

En conclusión, la mayor parte de los convenios han creado estructuras estables de colaboración para el seguimiento y potenciación del convenio, sin necesidad de dotarlo de personalidad jurídica. No obstante, cuando el convenio tiene por objeto la gestión en común de infraestructuras o servicios públicos, o la realización de actuaciones sufragadas por los Programas de la iniciativa comunitaria INTERREG III, normalmente ha sido necesario crear organismos con personalidad jurídica. En muy pocos casos, por el contrario, y en virtud de la finalidad del convenio, no se ha requerido crear ningún tipo de organismo de colaboración.

Además de esta vía de cooperación, en la presente legislatura, también se ha potenciado la participación de las Comunidades Autónomas en las Cumbres Bilaterales. Así, durante 2004, algunos Presidentes autonómicos de Comunidades fronterizas han estado presentes en las Cumbres españolas con Portugal y Francia, celebradas en julio y diciembre respectivamente. En 2005, en la Reunión Hispano-Francesa sobre Cooperación Transfronteriza (octubre), en la Cumbre Bilateral con Marruecos (septiembre), y en la XXI Cumbre Bilateral Luso-Española (noviembre), etc.

Asimismo, el desarrollo alcanzado por este ámbito de cooperación se pone también de manifiesto en las nuevas reformas estatutarias planteadas, las cuales contemplan en su nueva regulación la cooperación interregional.¹⁴

Por otra parte, la cooperación transfronteriza ha recibido recientemente un importante respaldo de la Unión Europea, mediante la creación de la figura jurídica de las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT). Creadas por el Reglamento CEE 1082/2006, del Parlamento y del Consejo, de 5 de julio, en el marco de la cohesión económica y social de la Unión Europea y dentro del escenario presupuestario 2007-2013, estas agrupaciones trascienden la mera cooperación transfronteriza, que también incluyen, y alcanzan la cooperación transnacional e interregional. Se formaliza de este modo en el ámbito comunitario el concepto de cooperación territorial.

Las AECTs están dotadas de personalidad jurídica, y se regulan directamente por el mencionado reglamento y por la normativa complementaria que desarrollen los Estados miembros. Los miembros de estas agrupaciones pueden ser tanto autoridades regionales como locales, organismos de Derecho Público, e incluso los propios Estados miembros, siendo este último aspecto el más novedoso de la regulación. Los miembros, en todo caso, deben provenir al menos de dos Estados de la Unión Europea.

La constitución y regulación de las AECTs deberá recogerse en un convenio de cooperación territorial y en los estatutos de los que se dote cada agrupación, en todo

¹⁴ Cfr. art.197 EACat; 246 EAAnd; 98EAAR; 103 EAIB; 157.2 EACan; 66EACL; 70 EACLM.

lo referente a su organización y funcionamiento. El principal objetivo de las AECTs es el fortalecimiento de la cohesión económica y social, y sus funciones van dirigidas especialmente a la ejecución de programas y proyectos cofinanciados por los fondos europeos.

Cada agrupación gestiona su propio presupuesto, dispone de medios económicos y de personales propios, tiene capacidad para celebrar contratos, todo ello dentro del límite de las competencias atribuidas a cada miembro de la agrupación por la legislación nacional que le sea de aplicación.

Con este impulso de la Unión Europea se trasciende el concepto clásico de la cooperación transfronteriza, entendida sólo entre vecinos fronterizos, y se abre la nueva vía de la «cooperación territorial», en la que los propios Estados o regiones no fronterizas entre sí pueden alcanzar acuerdos que beneficien los sendos intereses económicos o culturales.

LOS PARLAMENTOS REGIONALES Y LA UNIÓN EUROPEA

ALFREDO ALLUÉ BUIZA

Universidad de Valladolid.

SUMARIO: I. Introducción. II. Déficit democrático y participación de las Asambleas parlamentarias. III. La acción directa de los parlamentos regionales en el proceso de integración europea: 1. *Parlamentos regionales y reforma del Derecho originario.* 2. *La puesta en marcha de estructuras de encuentro de los Parlamentos regionales. La CALRE.* IV. Conclusión: algunas soluciones desde el escepticismo.

I. INTRODUCCIÓN

Es cierto que los procesos más o menos consolidados de descentralización de los Estados miembros adheridos a la Unión Europea, conformados a través de un sistema de distribución territorial del poder, han quedado sustancialmente alterados en detrimento de las potestades o competencias de los entes subnacionales que gozaban de competencias legislativas y en beneficio del Estado del que forman parte, en una especie de retrocesión competencial o, al menos, cuestionando el sistema de distribución de competencias entre los Estados y las Regiones, Estados federados o Comunidades Autónomas. No hay que olvidar, como acertadamente apunta PÉREZ CALVO, que la creación de las Comunidades Europeas en su día no se hizo por los Estados creando una organización ajena a ellos mismos, sino que en ese proceso de creación lo que hacen los Estados es organizarse ellos mismos, y a través de ellos, sus ciudadanos, en una sociedad u organización europea de la que se convierten en miembros desde el mismo momento de la creación¹.

¹ PÉREZ CALVO, Alberto: «El lugar del Estado en la Integración Europea». *UNED, Teoría y Realidad constitucional*, nº 13, 2004, p. 108.

En el caso de España, el título competencial del Estado referido a las relaciones internacionales no habilitaba a una redefinición de las reglas competenciales establecidas, con anterioridad, el Título VIII y en la totalidad de los Estatutos de Autonomía. Así, la STC 165/1994 determinó que «cabe estimar que cuando España actúa en el ámbito de las Comunidades Europeas lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta de la tradicional de las relaciones internacionales. Pues el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de las Comunidades Europeas debe de considerarse como interno».

El profesor Aragón, sintetiza en dos direcciones este debate resuelto por una reiterada jurisprudencia constitucional: a) la integración no viene a alterar la distribución competencial, dado que la ejecución del Derecho comunitario europeo corresponde a la instancia (Estado o Comunidad Autónoma) que ostente materialmente la competencia (SSTC 252/1988 y 76/1991). b) Ello no significa que el Estado que de inerte para actuar en garantía del cumplimiento del derecho comunitario europeo si la Comunidad Autónoma competente no lo ejecuta o lo ejecuta desviadamente (SSTC 252/1988, 80/1993, 165/1994 y 45/2001, aunque concretan solo algunas de las soluciones al respecto)².

Sin embargo, sí es cierto que las Comunidades Autónomas, y en general, los entes descentralizados, han perdido competencias y el Estado ha ampliado las suyas, desde el momento en que sobre éste gravita la responsabilidad internacional, por lo que se hace necesario buscar fórmulas de compensación. Como afirma ÁLVAREZ CONDE, nada justifica que el Estado asuma un plus competencial por la adhesión sobrevenida tres años después de la configuración definitiva, tanto territorial como institucionalmente del mapa autonómico español. El que las Comunidades Autónomas no sean sujetos de derecho internacional no significa que no se reconozca «que también desarrollan una acción exterior, aunque jurídicamente pueda ser cuestionable que se trate de auténticas relaciones internacionales o de una política exterior»³.

Hoy, las Comunidades Autónomas han iniciado un proceso de modificaciones estatutarias, incluyendo en sus preámbulos la asunción de los valores de la Unión Europea, ya sea referenciando la Carta de Derechos, así como el derecho a ejercer relaciones convencionales con otras regiones europeas, o el derecho a participar en la celebración de tratados internacionales o participar, igualmente, en la acción exterior del Estado.

Sin ánimo de reivindicar conceptos caducos y prepolíticos como la Europa de «las cien banderas», sí es cierto, como considera RIPOLL NAVARRO, y más aún en un momento en que la programación de los recursos comunitarios se vincula a redes transeuropeas que favorezcan la interpenetración; que se hace necesario reconocer también acuerdos de cooperación interregional, ya que esta cooperación es impres-

² ARAGÓN REYES, Manuel: «La construcción del Estado autonómico», en *Revista General de Derecho Constitucional*, nº 1, Iustel, Madrid, 2006, p. 29.

³ ÁLVAREZ CONDE, Enrique. «Reforma Constitucional y reformas estatutarias», Iustel, Madrid, 2007, p. 794.

cindible en el propio proceso de construcción e integración europea y se erige como un pilar básico para iniciar y consolidar relaciones con otras regiones en aras de la puesta en marcha de iniciativas y proyectos comunes en múltiples sectores de gran interés⁴.

Los entes descentralizados, y en nuestro caso, las Comunidades Autónomas, están legitimados para poder ejecutar el derecho comunitario, así como para poder participar en la formación de la voluntad del Estado en el seno de la Unión Europea, bien directamente, pero esencialmente a través de fórmulas cooperativas, cuyo paradigma ha sido Alemania; fórmulas que suelen tener el efecto inducido de una ulterior participación directa, generalmente a través de un proceso evolutivo, lento pero inexorable. En nuestro caso, el principio cooperativo puede aparecer a simple vista, como una suerte de mutación constitucional; sin embargo, la propia jurisprudencia (así, la STC 165/1994 citada) determina que «la naturaleza e importancia de las actividades de las instituciones comunitarias sobre el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, conduce a apreciar que, de forma natural, deberá de existir una labor de seguimiento e información por parte de las Comunidades Autónomas».

En España, en lo que concierne a las modalidades de participación, éstas se han manifestado sobre dos ejes: la cooperación a través del consenso manifestado en las Conferencias Sectoriales y en la posterior Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, siendo éste un mecanismo ampliamente consolidado; y la cooperación bilateral, mucho más excepcional, y que se sustenta sobre la base de las aspiraciones diferenciadoras de los gobiernos de determinadas regiones españolas empeñados en consolidar la asimetría territorial.

Más compleja resulta la fase descendente o de ejecución, y es paradójico porque, desde el puro nivel de los principios, no genera problemas constitucionales de envergadura, al entenderse, sobre la base del principio de subsidiariedad, como lógica una ejecución autonómica de las políticas comunitarias adecuadas a sus respectivos ámbitos competenciales. Sin embargo, en el caso de nuestro Estado no han quedado muy claros aspectos esenciales de la ejecución vinculados a la transversalidad u horizontalidad de determinados títulos competenciales, como han podido ser la ordenación general de la economía o las garantías de las condiciones básicas de igualdad de todos los ciudadanos, o el carácter supletorio del derecho estatal en caso de una negligente o defectuosa aplicación del derecho europeo por nuestros entes regionales, a fin de salvar la responsabilidad internacional del Estado⁵.

⁴ RIPOLL NAVARRO, Javier: «La acción exterior de la Comunidad Valenciana en el nuevo Estatuto», en *Revista Valenciana d'Estudis Autònomic*, nº 49 y 50, Valencia, 2005, p. 287.

⁵ Actualmente la Comisión Europea amenaza a España con multas diarias por el rechazo de la Comunidad Vasca a anular la normativa autonómica tendente a fomentar ayudas fiscales consideradas ilegales por el ejecutivo europeo pues distorsionan la competencia y rompen la unidad de mercado con subvenciones incompatibles con el derecho comunitario, mediante un uso abusivo de la Comunidad Vasca de su autonomía fiscal.

El reconocimiento de la posición de las regiones o de los entes subnacionales en la construcción de la Unión Europea se ha visto favorecido por las tendencias descentralizadoras en la propia Unión. Así, el malogrado proyecto de Constitución Europea apostaba moderadamente por la descentralización al reconocer en su art. I.5.1 que «la unión respetará la identidad nacional de los Estados miembros y también en lo referente a la soberanía local y regional», o la modificación que para el Comité de las Regiones determinaba el art. III.365.3 de la Constitución y en el art. 8 del Protocolo para la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, que permitía al Comité de las Regiones interponer recursos contra actos legislativos europeos para cuya adopción era necesaria la preceptiva consulta a este órgano. Del mismo modo, se rectificaba en el proyecto constitucional el art. 203 del tratado en el art. I.23.2 que permite o se consiente que las autoridades regionales puedan estar presentes en el Consejo de Ministros representando a su respectivo Estado. También el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, en su art. 6 preveía la posibilidad de que cada parlamento nacional o cámara nacional pudiera consultar, cuando procediera, a los parlamentos regionales que posean competencias legislativas pues, bien es verdad, que el Protocolo sobre la función de los parlamentos nacionales en la Unión Europea excluía cualquier referencia expresa a los Parlamentos regionales⁶.

Al margen de estas apreciaciones de «lege ferenda» (en el supuesto que la futura reforma del Tratado, mediante iniciativa adoptada en la cumbre de Bruselas de junio de 2007 sea un nuevo ropaje jurídico con el mismo contenido material del finiquitado proyecto constitucional), existe de hecho una descentralización territorial, como efecto de las políticas europeas que deriva en consecuencias institucionales. Para PÉREZ TREMPs y VIOLINI⁷, de manera muy sencilla podemos ver que si la dimensión regional se convierte en relevante para la definición de una política europea, se convertirá también en relevante, su ejecución, por lo que se quiebra el principio de no injerencia del ordenamiento comunitario en los elementos constitucionales internos, sobre todo cuando hay una regionalización de las políticas comunitarias. Así, estos autores, recuerdan el «Libro Blanco sobre la Gobernanza» elaborado por la Comisión Europea, en el cual se entiende que hay que consultar a las autoridades regionales en políticas a ejecutar a través de acuerdos o contratos trilaterales en los que las regiones participan con pleno derecho en un plano de paridad con los Estados⁸.

⁶ PÉREZ TREMPs, Pablo y VIOLINI, Lorenza: «La Constitución Europea y la organización territorial de los Estados miembros», en VV.AA.: *Constitución Europea y Constituciones Nacionales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 512 a 516.

⁷ Id., pp. 516-520.

⁸ Tales contratos se celebrarían entre la Comisión, los Estados miembros y las regiones y organismos locales designados al efecto. Las Administraciones centrales desempeñarían un papel clave en la elaboración de tales contratos y se encargarían de su aplicación. Este tipo de contratos confiarían a la autoridad subnacional del Estado miembro designada la tarea de ejecutar acciones concretas para alcanzar los objetivos específicos definidos en la legislación «primaria» y a la comisión una cierta función de arbitraje para que problemas o discrepancias de interpretación llegasen resueltas al estadio final del contrato. Ver «la participación regional en la gobernanza europea», *Documento de Trabajo presentado por la Presidencia del Parlamento Vasco a la Convención sobre el futuro de Europa*, pp. 7 y 8.

Igualmente, el ocaso de la injerencia se manifiesta en el art. 2 del Protocolo sobre la Subsidiariedad, donde se expresa la conveniencia por parte de la Comisión de tener en cuenta «la dimensión regional y local de las acciones previstas».

II. DÉFICIT DEMOCRÁTICO Y PARTICIPACIÓN DE LAS ASAMBLEAS PARLAMENTARIAS

¿Se hace conveniente situar estos aspectos de la dimensión regional en relación al llamado «déficit democrático» en la Unión Europea? En primer lugar, la noción del déficit no puede ni debe vincularse al peculiar sistema de distribución de poderes en la Unión europea, producto de una variada confluencia de legitimaciones, ni a la complejidad del procedimiento de adopción de decisiones ni, mucho menos, a la posición predominante de los ejecutivos comunitarios en detrimento del Parlamento Europeo, pues de esos problemas también adolecen los sistemas de parlamentarismo racionalizado de los Estados miembros y, sin embargo, los consideramos consolidados democráticamente.

Tal vez la noción de déficit debería vincularse a la burocratización de la arquitectura institucional comunitaria a través de variadísimas tecnocracias auxiliares que, por su lejanía geográfica, entre otras razones, se aparta del tradicional ámbito de control de las instituciones parlamentarias nacionales y, en definitiva de los ciudadanos. Estamos de acuerdo, en este sentido, con FRANCISCO BASTIDA⁹ en que esta cuestión no es un problema de más o menos déficit democrático, pues en el constitucionalismo actual sólo la democracia es fuente de legitimidad del poder y el principio de división de poderes no justifica ningún poder ajeno e inmune al derecho, y las estructuras intergubernamentales europeas se construyen sobre la base de la legitimidad democrática y con un sistema de distribución de poderes peculiar pero que no se caracteriza por la unidad de poder.

De este modo, estamos de acuerdo con el Autor en que más que un déficit democrático, asistimos a un déficit parlamentario que se concreta en tres aspectos: la lenta evolución del Parlamento Europeo como coautoridad legislativa, el perfil bajo de los Parlamentos nacionales en el control de la decisión comunitaria y el nulo papel, hasta ahora, de los Parlamentos de las regiones con potestades de carácter legislativo, pues éstos «sufren un doble olvido europeo. Como parlamentos *regionales* no son tenidos en cuenta en aquella Conferencia de parlamentos nacionales y Parlamento Europeo; como parlamentos *regionales* carecen de todo protagonismo en el Comité de las Regiones, en donde están representadas las regiones a través de sus respectivos órganos ejecutivos y con independencia de la naturaleza de su autonomía»¹⁰.

⁹ BASTIDA FREJEDO, Francisco J.: «Parlamentos Regionales e integración europea», en *Parlamentos y regiones en la construcción europea: IX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos* (Francesc Pau y Vall, coord.). Tecnos, Madrid, 2003, p. 275.

¹⁰ Id., p. 274.

Sin embargo, esta cuestión no puede tomarse a la ligera, pues no es más deficitaria una institución porque se articule en su gran mayoría a través de los ejecutivos autonómicos que por los respectivas estructuras parlamentarias. Además los parlamentos, regionales o no, son instituciones, una vez finalizado el proceso histórico de consolidación parlamentaria en el Estado constitucional, de confrontación ideológica que no es expresión de una posición política unívoca. Los ejecutivos, en cambio, sí expresan una unicidad de dirección política y no voluntades políticas diferenciadas. Además, como afirma LINDE PANIAGUA, es ciertamente falsa la opción democrática de incrementar el peso de los Parlamentos nacionales (y, a mayor abundamiento, apuntamos nosotros, de los Parlamentos territoriales, regionales o subnacionales) lo que supone un viraje intergubernamental en detrimento del papel que debe conquistar todavía el Parlamento Europeo, siendo ciertamente una ficción que esta suponga acelerar el proceso de legitimación democrática de la Unión europea creando veintisiete controles parlamentarios nacionales y decenas de controles por parte de las asambleas territoriales, cuando el problema estriba en afianzar el control directo de la Eurocámara sobre el Consejo, esencialmente¹¹.

En este sentido hay ideas que van en la dirección de crear un órgano mitad eurocámara, mitad representación de parlamentos nacionales y regionales, idea de alto riesgo pues puede ser una batalla política con el resultado de una fuerte deslegitimación del Parlamento Europeo pues, como afirma GREGORIO VALERO la Eurocámara hace menos cosas que los Parlamentos Nacionales y regionales y también muchas más. Así en la transposición de directivas muchas de ellas se hacen por la vía reglamentaria y no por ley lo que impide al parlamento nacional discutir una modificación de gran afectación para nuestro País y para determinadas Comunidades Autónomas y, sin embargo, ésta es discutida por el Parlamento Europeo (por ejemplo la Directiva sobre la calidad de las aguas de baño)¹², aunque bien es verdad que en otros casos son las propias Comunidades Autónomas las que realizan esa labor de transposición por la inacción del gobierno central, como puede ser el caso paradigmático de la directiva sobre evaluación del impacto medioambiental, capacidad que tiene las Comunidades Autónomas, las regiones y los länder siempre que respeten los plazos que obligan al Estado y que compete al parlamento territorial si es que existe reserva de ley para esa labor de integración de la directiva en el ordenamiento territorial¹³. Desde esta perspectiva, sin ánimo de caer en el eclecticismo, se hace necesario abordar el problema desde una posición relativista, apartándonos de crear falsos mitos.

No obstante, no nos apartamos de reconocer que se deben potenciar y desarrollar procesos internos de participación parlamentaria y, si el Estado goza (o tal vez sufre) de la descentralización territorial, pues también de los procesos de participación par-

¹¹ LINDE PANIAGUA, Enrique: «Los parlamentos nacionales y regionales y su implicación en la toma de decisiones en la Unión Europea», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 6, 1º trimestre de 2004, p. 168,

¹² Coloquio en: *Parlamentos y Regiones en la construcción de Europa...*, ob. cit., pp. 240 y 241.

¹³ VICENC SANTALÓ: Id., p. 236.

lamentaria de las regiones con competencias legislativas. Y en este sentido debe de operar el principio de «reserva de escrutinio», de tal modo que, sin complicar en exceso el procedimiento de adopción de decisiones, progresivamente se establezca un sistema de información directa a las instituciones parlamentarias de los Estados miembros y a cuantas instituciones existan en caso de que éstos estén constitucionalmente descentralizados, de tal modo que el control parlamentario de carácter interno se pueda proyectar sobre la intervención de los gobiernos nacionales o regionales.

Como afirman ALBERTÍ ROVIRA y ROIG MOLÉS¹⁴, la «reserva de escrutinio» permite tanto aplazar la discusión de algunos proyectos hasta que un parlamento nacional, en un plazo razonable, haya tenido ocasión de conocerlos en su estado actual, generalmente durante la fase de conciliación entre Parlamento europeo y Consejo, como también que la posición del Consejo, por el impacto nacional que éste tiene, esté reservada a su conocimiento por el correspondiente Parlamento nacional. Lo que es aceptable y defendible en relación a la obligación de satisfacer las demandas de los parlamentos nacionales puede justificar ese nivel de satisfacción para los parlamentos regionales si la norma comunitaria que se está elaborando tiene un grado de impacto más que suficiente sobre el ámbito competencial del ente territorial. Los sistemas de «alerta rápida» ínsitos en el principio de subsidiariedad permiten esta posición participativa de los parlamentos nacionales y, tal vez, en un futuro, igual posición le será reconocida a los parlamentos territoriales.

Sin embargo, a la fecha esta asunción de potestades de los Parlamentos nacionales no ha tenido su reflejo para los Parlamentos territoriales, los cuales, como afirma BILBAO UBILLOS¹⁵, no han jugado ningún papel, «quedando fuera de juego, fuera del circuito de fabricación de las decisiones comunitarias», siendo su influencia en el concierto europeo insignificante. No se puede trasladar, por lo tanto, miméticamente al ámbito regional el debate acerca de lo acertado o no de la participación de los parlamentos nacionales. La diferencia estriba en que el papel de las Asambleas nacio-

¹⁴ ALBERTÍ ROVIRA, ENOCH y ROIG MOLÉS, Eduard: «El nuevo papel de los parlamentos nacionales entre el derecho constitucional nacional y el derecho constitucional europeo» en VV.AA.: *Constitución Europea y Constituciones Nacionales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 474-477.

¹⁵ BILBAO UBILLOS, Juan María: «El control parlamentario de la actuación de los ejecutivos autonómicos», en *la política europea de las Comunidades Autónomas y su control parlamentario* (Paloma Biglino Campos, coord.), IDP_Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, pp. 203 y 204. El Autor (pp. 207 y 208) hace referencia a un primer documento que analiza de modo específico la posición de los parlamentos regionales dentro del sistema institucional comunitario, el cual fue aprobado en mayo de 1997 por los asistentes a la Conferencia Internacional celebrada en el *Ländtag* de Baden-Württemberg, denominado «tesis de Stuttgart» sobre el papel europolítico de los Parlamentos de los Länder y de las Asambleas Regionales. En dicho documento se constata que la política europea cada vez tiene más influencia en el entorno regional, interviene en sus competencias y puede limitar considerablemente su margen de maniobra político, de esta modo los parlamentos deben disponer de informaciones fiables sobre los asuntos de la UE, mantener contactos, sobre todo con el Parlamento Europeo a través de comisiones especializadas así como la obligación de los gobiernos regionales de informar periódicamente a sus correspondientes parlamentos sobre los asuntos de la UE y recomendando que los parlamentos regionales creen comisiones específicas para asuntos europeos e implanten una sección especial europea en sus administraciones parlamentarias.

nales ya tiene un recorrido en forma de documentos, declaraciones, protocolos y estructuras orgánicas (como la COSAC), mientras que, salvo la referencia en la reforma del protocolo en la finiquitada Constitución Europea, a la que nos hemos referido, en el sentido de reconocer a las entidades regionales con competencias legislativas, no hay referencia alguna a esta cuestión a través del Derecho originario.

Uno de los objetivos a fin de iniciar un proceso de comunitarización de los parlamentos regionales consistía en implementar la función de control sobre los respectivos ejecutivos comunitarios en lo que concierne a la ejecución de las políticas comunitarias, mediante la creación de comisiones parlamentarias específicas en asuntos europeos, que, sin embargo, han tenido competencias muy restringidas a fin de evitar solapamientos con el resto de comisiones competentes para abordar los correspondientes ámbitos materiales de las políticas comunitarias. En nuestro sistema autonómico estas comisiones de carácter permanente en la mayoría de los casos no han tenido carácter legislativo siendo meras comisiones de legislatura.

Entre sus funciones, destacar la organización de debates generales a fin de fijar la posición de la cámara sobre grandes cuestiones de la integración europea, en la medida que puedan afectar a la respectiva comunidad. Esta fijación de una posición común se ha hecho generalmente, a través de proposiciones no de ley, consecuencia de una previa comparecencia de los responsables de relaciones con la Unión Europea de los ejecutivos autonómicos.

En lo que respecta a los fondos y programas europeos, destacar las iniciativas parlamentarias en nuestras comunidades autónomas tendentes a interesarse por las normas que rigen la tramitación y asignación o concesión de ayudas o iniciativas que tienen por objeto la confección y ejecución de planes de desarrollo regionales o programas operativos necesarios para completar esa planificación. También se han dado iniciativas, de ámbito material mucho más acotado en el sentido de exigir a los propios gobiernos, sea el central o el respetivo territorial, la inclusión de una determinada obra o programa entre los proyectos a financiar con fondos comunitarios¹⁶.

III. LA ACCIÓN DIRECTA DE LOS PARLAMENTOS REGIONALES EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

1. Parlamentos regionales y reforma del Derecho originario

Partiendo de la base de que la Convención para realizar la Constitución Europea no significa exactamente la expresión de un poder constituyente, dado que su trabajo es una mera propuesta a una conferencia de derecho internacional (art. 48 TUE) que es donde se toman las decisiones finales, sí expresa, no obstante, una voluntad constituyente de los Estados miembros, es decir, una pluralidad de expresiones constitu-

¹⁶ Ver el ingente trabajo de campo realizado por el Profesor Bilbao Ubillos: ob. cit., pp. 215-270.

yentes de los Estados miembros que legitiman el Tratado constitucional, de una manera contractual o pactista entre ellos¹⁷.

Desde este punto de vista difícil cabida podía tener en este proceso la presencia de los Parlamentos regionales, salvo los que tienen competencia constitucional de ratificación de Tratados Internacionales como son el Parlamento de la Región de Bruselas capital, el Parlamento de Valonia, el Parlamento de la Comunidad Francesa de Bélgica, el Parlamento de la Comunidad de habla alemana de Bélgica, el parlamento Flamenco y el Parlamento de las Islas de Aland, Finlandia, (unida dicha Región a este Estado por lazos de derecho internacional), los cuales, en su mayoría han ratificado el proyecto constitucional adoptado por sus Estados¹⁸.

Más allá de la contribución del representante del Parlamento de Finlandia (Kimmo Klljunen) y otros catorce miembros de la Convención sobre «el papel de las regiones en el poder legislativo de la UE», documento de mínimos (Principio de subsidiariedad, la participación en el Consejo de Ministros en la adopción de decisiones, el reconocimiento de la competencia de escrutinio a los Parlamentos regionales, la intervención ante el Tribunal de Justicia la posición del Comité de Regiones)¹⁹, la Convención fue demoledora e lo que concierne a la aspiración de una presencia diferenciada de los parlamentos regionales en la aplicación del principio de subsidiariedad.

Así, el Grupo de Trabajo I que realizó la reforma del Protocolo sobre la función de los parlamentos nacionales en la UE, manifestó que «en cambio la mayor parte de los miembros del Grupo considera que el grado y la forma de participación de las entidades locales y regionales en el trabajo de elaboración de la legislación comunitaria se determinan únicamente dentro del marco nacional. Aducen en este sentido, que el mecanismo propuesto en el presente documento («alerta rápida») no impide, en su caso, que se consulte en el marco nacional a las asambleas regionales o locales. Cualquier otro planteamiento podría, por lo demás, afectar al equilibrio establecido a escala europea entre los Estados miembros. Estos son los motivos que han llevado al Grupo a rechazar la propuesta de reconocer el derecho a recurrir al tribunal de Justicia por violación del principio de subsidiariedad a aquellas regiones que, en el marco de la organización institucional nacional, disponen de poderes legislativos», correspondiendo la legitimación (y aquí se encuentra la innovación propuesta por el Grupo de Trabajo) para ejercer ese control jurisdiccional de la aplicación de la subsidiariedad al Comité de Regiones²⁰.

La única reforma se establece, como hemos dicho, de manera tímida, tanto en el art. 2 como en el art. 6 del Protocolo, éste último contempla la posibilidad de que

¹⁷ CARTABIA, Marta: «El Tratado Constitucional para la Unión Europea y la voluntad constituyente de los Estados miembros», en: *Constitución Europea y...*, ob. cit., pp. 264 y 265.

¹⁸ www.calre.eu . Actualmente son 74 parlamentos regionales los que tienen competencias legislativas. De ellos, sólo seis tienen capacidad de ratificar tratados internacionales en pie de igualdad con sus respectivos Parlamentos nacionales.

¹⁹ CONV 321/02, CONTRB 109, 7 de octubre de 2002.

²⁰ Convención Europea. CONV 286/02. Grupo de Trabajo I: «Subsidiariedad», Parlamento Europeo, Oficina de España, Madrid 2003, p. 18.

dentro del marco constitucional de cada Estado los Parlamentos nacionales, discrecionalmente, («incumbirá a cada parlamento nacional») podrán consultar a los parlamentos regionales, siempre que posean competencias legislativas.

Solamente en el marco de la Conferencia Intergubernamental se presentó una enmienda del Gobierno Belga y apoyada por el Presidente de la Comisión a fin de permitir a los Parlamentos Nacionales, allí donde las constituciones nacionales lo permitan, la asociación de sus Asambleas legislativas regionales para la cooperación, indicada en el protocolo sobre los Parlamentos Nacionales, lo que, en definitiva, no es más que el reconocimiento de un problema que en nada altera el principio de no injerencia constitucional por parte de la UE, cuestión ésta ampliamente superada en el Protocolo sobre el Principio de Subsidiariedad.

2. La puesta en marcha de estructuras de encuentro de los parlamentos regionales. La CALRE

La Conferencia de Asambleas Legislativas de las Regiones Europeas está formada por setenta y cuatro regiones de ocho países que representan más de doscientos millones de ciudadanos. Lo componen los Parlamentos de las Comunidades Autónomas españolas, los Consejos Regionales italianos, las Asambleas Regionales belgas, los Parlamentos de los Länder alemanes y austriacos, el Parlamento de la región de Aland, las Asambleas Regionales de Azores y Madeira, así como los Parlamentos de Escocia, Gales e Irlanda del Norte. En definitiva, Parlamentos con características comunes, cual son el pertenecer territorialmente a la Unión Europea y disponer de competencias legislativas, lo que da una homogeneidad que es esencial para la determinación de objetivos comunes, pues todas estas regiones tienen que aplicar las normativas europeas a su propia regulación.

La Conferencia, que, como hemos dicho, tuvo su inspiración en la Conferencia de Stuttgart, se constituyó por los Presidentes de las Asambleas de dichas regiones en Oviedo en 1997, adhiriéndose a la Declaración de Basilea constituyente de la Asamblea de Regiones de Europa (ARE) de 1996. En el Documento de Oviedo se ratifican las tesis de Stuttgart y se plantea la necesidad de establecer mecanismos de contacto entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos regionales. Dicho Documento y la estructura que del mismo se deriva tiene su base también en la Declaración de Alemania, Austria y Bélgica que fue incluida en el tratado de Ámsterdam de 1997, según la cual «Para los Gobiernos alemán austriaco y Belga, es evidente que la acción de la Comunidad Europea, de conformidad con el principio de subsidiariedad, no sólo afecta a los Estados miembros, sino también a sus entidades, en la medida en que éstas disponen de un poder legislativo propio que les confiere el derecho constitucional nacional».

Los objetivos esenciales de la CALRE fueron formulados en 1998: 1. Dado que el control democrático del gobierno europeo comienza con las regiones, se debe prevenir que el déficit democrático afecte a estas regiones a fin de preservar el principio de subsidiariedad. 2. La Conferencia ha de ser un estímulo en la organización del

control parlamentario del proceso de integración a través de las comisiones competentes de cada parlamento. 3. Se hace necesario un intercambio de informaciones, por un lado entre los miembros de la Conferencia y, por otro lado, también, entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo. 4. En definitiva, la CALRE tiene que actuar como el órgano del parlamentarismo regional en Europa.

Posteriormente, en Santiago de Compostela en el 2000, se reúne la Conferencia, aprobándose su Reglamento de funcionamiento en la Asamblea de Funchal en el año 2001.

La CALRE consta de una Asamblea Plenaria, compuesta por los Presidentes de los Parlamentos que forman la Conferencia y una Comisión Permanente, formada también por Presidentes parlamentarios, uno por país representado en la CALRE, cambiando la Presidencia, tanto de la Comisión Permanente como de la Asamblea Plenaria, cada año de país. Forman parte de la Comisión Permanente el Presidente de la Conferencia actual, el Presidente de la Conferencia anterior y un Presidente-coordinador por cada uno de los Estados nacionales.

Las funciones de la Comisión Permanente son: a) Convocar a sus miembros para que, dentro de los seis meses siguientes a la fecha. b) Fijar el orden del día y los temas a debatir en la siguiente sesión plenaria de la Conferencia y reunirse de manera preparatoria a la celebración de la Conferencia a fin de organizar y aceptar, principalmente, las enmiendas presentadas. c) Designar los presidentes que han de elaborar y defender las correspondientes ponencias. d) Resolver cualquier asunto de carácter institucional o representativo. e) Adoptar decisiones urgentes por procedimiento escrito siempre que no implique una declaración de voluntad que pueda comprometer a la Asamblea Plenaria.

Quizá el hito más importante haya sido en estos diez años de vida de esta Institución la llamada Declaración de Milán de 2004, donde las Asambleas regionales exigen ser instrumentos activos de participación, dado que para la Conferencia, la constatación de la violación del principio de subsidiariedad en el ámbito de la legislación regional debe de realizarse siempre en el seno de la Asamblea regional. Del mismo modo, dado que el Comité de Regiones, en el marco del proyecto constitucional, puede presentar un recurso ante el Tribunal de Justicia por violación de dicho principio se hace necesario instaurar una red de información entre las Asambleas y el Comité sobre la base de un acuerdo «ad hoc», el cual debería de contemplar: a) La posibilidad de que sean las mismas Asambleas legislativas regionales las que propongan al Comité de Regiones la presentación de un recurso al Tribunal de Justicia, siempre que consideren violado el mencionado principio de subsidiariedad sobre temas referidos a la región en cuestión. b) La posibilidad de que el Comité solicite un informe a la Asamblea legislativa regional en cuestión antes de la presentación del recurso. La Declaración, en este sentido, es lo suficientemente pragmática como para reconocer que quien acrece su papel en el proceso constitucional europeo es el Comité de las Regiones y no los Parlamentos regionales, individual o colectivamente considerados.

En dicha Declaración se pide la profundización del llamado «diálogo territorial estructurado», previsto por la Comunicación de la Comisión 811/2003, lo que para

la CALRE es «uno de los métodos para reforzar la coherencia entre los diferentes sistemas legislativos y de decisión y como método para garantizar de manera informal el reparto correcto de las competencias, para alentar la comprensión en el acto de la formulación de nuevas propuestas legislativas y de decisión, y siempre en el respeto a la diversidad europea. Este diálogo constituye un sistema informal de refuerzo de la participación ascendente y de aproximación de las políticas europeas a los ciudadanos».

Debemos ser, sin embargo, críticos con otros aspectos de la Declaración de Milán, cual es lo relativo a la cooperación interparlamentaria europea y la COSAC²¹, pues se pide que se permita a los Estados miembros que tengan constituciones federales o regionales, asociar a sus Asambleas legislativas territoriales a la cooperación interparlamentaria «del mismo modo que desde el Tratado de Maastricht les está permitido a los Estados miembros que tengan estas características asociar los ejecutivos «de tipo ministerial a los trabajos del Consejo. La CALRE estima que una oposición de determinados Estados miembros a la aplicación de este principio, también en el ámbito parlamentario, constituye un caso de falta de respeto a las Constituciones Nacionales así como una ingerencia en la organización interna de un Estado miembro».

Pensamos, no obstante, que la búsqueda de fórmulas asociativas estables en la COSAC puede llevar a una crisis de esta organización de cooperación interparlamentaria nacional, desde el momento en que estamos todavía en una primera fase de articulación de la participación de los Parlamentos nacionales en el proceso de integración. Además la propia COSAC pare ignorar esta demanda como lo demuestra la Contribución de su trigésimo séptima reunión celebrada en Berlín en mayo de 2007, con motivo de la Cumbre celebrada en dicha capital a fin de desbloquear el proceso constitucional europeo, donde no hay la más mínima referencia a la realidad de las Asambleas regionales y su demanda de coparticipación. Se hace necesario observar que en el Programa del Presidente del Parlamento de Baden Württemberg para la Presidencia de la CALRE 2006-2007 se encontraba la intención de participar en la COSAC de Berlín con una delegación específica.

Estamos de acuerdo con BILBAO UBILLOS²² de que «la imbricación a través de una presencia directa en la fase ascendente, en los órganos, comités y grupos de trabajo de la Unión Europea (la representación de las Comisiones de Asuntos Europeos autonómicas en la COSAC o la participación en las Comisiones del Parlamento Europeo) es inviable», ya que el Autor cree que «hay una dosis excesiva de voluntarismo

²¹ La Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos europeos fue instituida por la Conferencia de los Presidentes de las Asambleas parlamentarias de los Estados miembros en 1989. Su composición y funcionamiento se regula por un Reglamento adoptado en 1991 y modificado posteriormente tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam. Tiene dos reuniones al año y en ellas participan los representantes de las Comisiones parlamentarias competentes en asuntos europeos. Cada Parlamento está representado por un máximo de seis miembros de dichas Comisiones, pudiendo ser invitados observadores de los Parlamentos nacionales de los países candidatos a la adhesión.

²² Ob. cit., p. 211.

en la reivindicación de una participación más activa de las Asambleas autonómicas en la fase ascendente de la formación de la voluntad comunitaria. La anhelada parlamentarización de la política europea difícilmente llegará a ese punto: es una batalla perdida. Habría que centrar los esfuerzos democratizadores en la búsqueda de fórmulas que permitan un mayor protagonismo de los Parlamentos nacionales...no parece recomendable estratégicamente la dispersión de las energías democratizadores: es una cuestión de prioridades», ya que «la solución no es crear nuevos órganos para que la voz de los Parlamentos regionales sea escuchada ni complicar aún más el proceso de toma de decisiones. La multiplicación de organismos deliberantes o consultivos podría conducir al bloqueo institucional. Da la impresión de que se intenta construir sin una base sólida, quemando etapas sin haber consolidado las anteriores».

Es verdad que la CALRE es una organización activa y relevante en el concierto europeo pero da la sensación de que disipa energías a favor de un hueco «diálogo interinstitucional» de escaso calado jurídico. Así, da la sensación de que solo hay mera ritualización en actividades de carácter expansivo de escasa proyección en un futuro: Así, el diálogo entre las Asambleas electivas del Arco alpino en Varese en 2004 con el reconocimiento de una «dimensión alpina», los progresos en materia de cooperación con Rusia, el primer encuentro de Asambleas regionales europeas y africanas, el diálogo multilateral con los Presidentes de los Parlamentos de los Estados Americanos etc, o encuentros de Parlamentos de regiones insulares (donde pensamos puede tener más sentido, por la consideración en algunas de ellas como regiones ultra-periféricas con concretos –y no ficticios– hechos diferenciales), iniciativas, algunas de las citadas, consideradas como relevantes en la Declaración de Milán.

Tenemos como ejemplo de esta estrategia un tanto disipada, la red NORPEC (*Network of Regional Parliamentary European Comitee*), que es una red de comisiones para asuntos europeos de Parlamentos regionales (que ya estaba previsto en el punto noveno del Documento de Oviedo de manera subsidiaria a una imposibilidad de poder participar en la COSAC). Dicha red fue creada en el 2002 en Edimburgo con las comisiones parlamentarias de los Parlamentos escocés, flamenco y catalán, y donde ya en su primera reunión en Barcelona el mismo año exigió su participación estructurada en la COSAC.

También hemos de destacar la iniciativa del Parlamento de Cataluña, en el marco de la reunión de la CALRE en Bruselas el año 2002, de articular un derecho de petición específico por parte de los Parlamentos regionales. Dicha iniciativa fue adoptada en el punto 4 de la Declaración de Bruselas, y, amparándose en el punto 40 de una resolución de la Eurocámara de 16 de mayo de 2002 referida a la delimitación de los poderes entre la UE y los Estados miembros, se pedía dentro del Reglamento del Parlamento Europeo, el establecimiento de las cláusulas necesarias que posibiliten la participación regular de los Parlamentos regionales en la Eurocámara. No detectamos que este derecho de petición y de participación estructurada esté efectivamente normado, ni en el art. 188 del Reglamento ni en el 190 referidos, respectivamente a las delegaciones interparlamentarias (parlamentos y grupos políticos) y Comisiones Parlamentarias Mixtas (sólo parlamentos), donde la única referencia es con respecto a los Parlamentos nacionales.

IV. CONCLUSIÓN: ALGUNAS SOLUCIONES DESDE EL ESCEPTICISMO

Sin entrar a valorar por ahora las iniciativas unilaterales de los entes descentralizados en pos de una mayor participación en los procesos jurídicos de la Integración europea, (debemos en este sentido, apuntar las recientes reformas estatutarias, en el caso español, tendentes a asumir para sí los propios parlamentos territoriales el control de la subsidiariedad o la posibilidad de convertirse en sujetos legitimados directamente ante el Tribunal de Justicia como «sujetos privilegiados» a expensas de lo que determine la normativa comunitaria en un futuro) sí nos atrevemos desde el escepticismo que, como hemos dicho, nos suscita todo este proceso de participación regional, alguna que otra solución, tanto en el plano comunitario como en el nacional de nuestro Estado a fin de dar virtualidad a este conjunto de reivindicaciones.

En primer lugar, en lo que respecta a la posición del Comité de las Regiones en relación a las Asambleas parlamentarias, este Órgano sí ha desplegado una labor de mayor calado a favor de los Parlamentos regionales, dándose la gran paradoja de que éstos no están directamente representados. El Comité no obstante ha ejercido una labor de «intermediación» apoyando los requerimientos parlamentarios a través de múltiples dictámenes o declaraciones, intentando generar un «indirizzio político» a favor de una futura participación parlamentaria regional.

Así, por ejemplo, el Dictamen Plenario sobre el principio de subsidiariedad de 11 de marzo de 1999 titulado «Hacia una nueva cultura de la subsidiariedad»²³. Igual importancia suscita la Declaración «de la Mesa del Comité acerca de «El papel de las regiones con poderes legislativos en el proceso decisorio comunitario» de 26 de octubre de 2005²⁴. Dicha declaración manifestó, ante la posición de algunas regiones que no estaban satisfechas con la influencia que obtenían por medio del Comité, que se hacía necesario que se le otorgara el estatuto de plena institución comunitaria así como nuevas competencias, más allá de las meramente consultivas. Sin embargo, en esta misma Declaración, se rechazaba cualquier solución tendente a reconvertir el Comité en una órgano bicameral, donde pudiera una de las dos cámaras estar compuesta por representantes parlamentarios. La división del Comité, y estamos de acuerdo, daría lugar a una forma de organización que no se correspondería con las exigencias que se requieren a una institución política en la Unión, ya que dividir el Comité aumentaría de manera innecesaria la complejidad de los procesos de formación, opinión y elaboración de las políticas y mermaría su influencia política.

Introducir una Cámara de Parlamentos sería una decisión basada en criterios estrictamente orgánicos y no reflejaría la diversidad de formas de gobierno local y regional en los Estados miembros, debiendo de canalizarse, dentro de la búsqueda de una colaboración más estrecha con regiones que tengan parlamentos legislativos, esta participación en el seno del propio Comité, en sus estructuras y en el marco de

²³ DOCE C/178 de 14 de julio de 1999, pp. 73 y ss.

²⁴ COM- AI/024. Ver www.coropinions.cor.europa.eu

su reglamento interno. El Dictamen, en este sentido habla de una «representación adecuada» pero no concreta ningún tipo de composición. El art. 15 del Reglamento del Comité solo determina una invitación expresa del Presidente del Comité de las Regiones o de la Mesa a debates específicos de personalidades o instituciones externas.

Destacar, por último, la Declaración del Comité de las Regiones sobre «el papel de los Parlamentos regionales con competencias legislativas en la vida democrática de la Unión» de 16 de noviembre de 2005²⁵ (partiendo del proceso de audición que los Parlamentos regionales tuvieron ante la Comisión de Asuntos Constitucionales y de Gobernanza Europea del Comité el 3 de marzo de 2005 en el marco de la elaboración de un dictamen de iniciativa de la Eurocámara sobre el papel de los Parlamentos regionales) donde hay algunas propuestas novedosas, estando quizá la solución en el apartado 2.7 donde se afirma que estos Parlamentos «como componentes del dispositivo parlamentario de su país puedan recurrir a su Parlamento nacional cuando se trate de interponer recurso ante el Tribunal de Justicia por violación del principio de subsidiariedad. Es decir, no tanto una participación directa de las estructuras parlamentarias regionales en la arquitectura decisoria e institucional de la Unión, sino más bien una apertura a formulas participativas con los propios Parlamentos nacionales, de manera similar a las fórmulas cooperativas alcanzadas a nivel de ejecutivos.

Finalmente, aun a riesgo de plantear una posición estatalista políticamente incorrecta que choca con quienes buscan la permanente diferenciación y/o confrontación, en el plano meramente interno, y refiriéndonos al caso español, y cohonestándolo con esta última filosofía de encuentro de los Parlamentos regionales con su correspondiente nacional o estatal, se hace necesaria una reforma constitucional de envergadura que permita reformar la composición de alguna de las cámaras parlamentarias, en nuestro caso, del Senado. Estamos de acuerdo con posiciones doctrinales que abogan por que los Parlamentos regionales sean efectivos componentes de ese «dispositivo parlamentario nacional», de tal modo que las Asambleas de las Comunidades Autónomas tuvieran la atribución constitucional de la facultad de designar a todos los componentes del Senado, haciéndose presente, a través de un sistema de delegación, de la posición dominante de cada Parlamento regional, compareciendo éstos de forma unitaria en uno de los cuerpos legislativos del Estado, con una voluntad de lealtad y cooperativismo en la búsqueda de las soluciones más adecuadas para los ciudadanos en el proceso de integración europea, en pie de igualdad entre todas las estructuras parlamentarias de ámbito regional²⁶.

²⁵ DOCE C/115 de 16 de mayo de 2006, pp. 32 y ss.

²⁶ PUNSET BLANCO, Ramón: «Sobre la posible participación europea de las Asambleas Autonómicas a través del Senado», en *Parlamentos Regionales Europeos/Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas 1997. Estudios Preparatorios*. Junta General del principado de Asturias, Oviedo, 1998, pp. 97-111.

LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE REGIONES EUROPEAS. EN BUSCA DE UN INSTRUMENTO JURÍDICO EFICAZ

ALBERTO A. HERRERO DE LA FUENTE

Catedrático de Derecho Internacional Público. Universidad de Valladolid.

SUMARIO: I. Introducción. II. La labor realizada por el Consejo de Europa. III. La acción llevada a cabo por la Comunidad Europea: 1. *La política regional comunitaria. 2. La iniciativa comunitaria Interreg.* IV. Las relaciones fronterizas españolas: 1. *La frontera de los Pirineos. 2. La frontera hispano-portuguesa.* V. Los nuevos instrumentos para la cooperación: 1. *Los obstáculos con los que sigue tropezando la cooperación transfronteriza. 2. El Reglamento comunitario nº 1082/2006 que crea la agrupación europea de cooperación territorial. 3. Los proyectos del Consejo de Europa.* VI. Bibliografía consultada.

I. INTRODUCCIÓN

La adopción el 5 de julio de 2006, por parte del Consejo y del Parlamento Europeo, del Reglamento comunitario nº 1082/2006 que crea una Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), constituye el último paso, por el momento, de un proceso iniciado en Europa en los años cincuenta del pasado siglo tendente a buscar solución a las dificultades que la existencia de una frontera creaba a quienes habitaban cerca de ella. Por aquél entonces, se trataba, en buena medida, de obviar el cauce lejano, lento y complicado de las relaciones internacionales gestionadas por los Ministerios de asuntos exteriores y de poder resolver en el nivel local, de forma rápida y eficaz, los problemas planteados. En los años posteriores, la generalización del fenómeno de la cooperación internacional, que sin duda constituye una de las consecuencias del progreso científico y tecnológico que el mundo entero ha experimentado a partir de la segunda guerra mundial, ha llevado, entre otras muchas cosas, a que las clásicas relaciones de vecindad entre territorios limítrofes de las fronteras hayan

cambiado de forma radical, especialmente en Europa. A ello han contribuido de manera decisiva otros dos factores que, a primera vista, parecían incompatibles¹: el movimiento unificador europeo y la descentralización regional. El primero de ellos, en su afán de crear una Europa unida, trata por diferentes medios de hacer desaparecer las fronteras que hasta ahora han separado a los distintos países que la componen. En este ámbito, la labor del Consejo de Europa, llevada a cabo con el objetivo de favorecer los intercambios de todo tipo y a todos los niveles que puedan conducir a una más íntima relación entre sus Miembros, ha desarrollado una labor decisiva. Aunque iniciada con posterioridad, no le ha ido a la zaga, sino todo lo contrario, la realizada por las Comunidades europeas con el fin de hacer desaparecer las desigualdades entre regiones europeas, entre las que las fronteras se encuentran en el grupo de las más desfavorecidas. La descentralización regional, por su parte, ha permitido un desarrollo de la cooperación transfronteriza que no fue posible mientras la autoridad estatal acaparaba todas las competencias. Como consecuencia de todo lo dicho, las relaciones fronterizas entre regiones europeas han progresado enormemente pero siguen adoleciendo de un instrumento jurídico sólido y eficaz para su regulación.

La cooperación transfronteriza regulada en el nivel internacional mediante la conclusión de tratados internacionales fue capaz de resolver grandes problemas o de abordar grandes realizaciones pero se mostró insuficiente para dar solución a los problemas menores pero importantes que día a día se plantean a las personas que viven en el lugar. Esos tuvo que solucionarlos la cooperación local, muchas veces por una pura vía *de facto*². Entre ambos niveles, la cooperación regional —en el caso español, la llevada a cabo por las comunidades autónomas— constituye casi una novedad puesto que las regiones son un fenómeno relativamente reciente en gran parte del mapa administrativo europeo. Sin embargo, hoy las regiones ostentan en esta materia competencias que antes únicamente poseían los Estados. Además, por estar más cerca de las fronteras que las autoridades centrales, pueden realizar una mejor gestión de las mismas. Por si esto no fuera suficiente, las regiones disponen de medios de los que, por lo general, carecen las entidades locales. La conclusión es que la cooperación regional se ha convertido sin duda alguna en el nivel óptimo de la cooperación transfronteriza³.

Todo lo dicho ha dado lugar a la aparición de un nuevo concepto de frontera⁴. Esta va a dejar de ser considerada como una línea de separación de soberanías para

¹ Vid. A. TRUYOL Y SERRA, *La integración europea. Idea y realidad*, Tecnos, Madrid 1972, p. 69.

² No hay que olvidar, sin embargo, que los Tratados de límites suscritos con Francia en el siglo XIX reconocían los derechos adquiridos desde tiempo inmemorial por los municipios situados a ambos lados de la frontera a concluir los «convenios de pastos u otros que pudieran ser provechosos para sus intereses y buenas relaciones de vecindad» (Art. 14 del Tratado de límites de 2 de diciembre de 1856). Vid. C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Balance de una práctica consolidada*, Universidad Rey Juan Carlos, Ed. Dilex, S.L., pp. 82 y ss.

³ M. BERNAD ÁLVAREZ DE EULATE, «La Comunidad de Trabajo de los Pirineos en el contexto europeo de cooperación transfronteriza», *Revista Española de Derecho Internacional* 1984, p. 474.

⁴ Vid. A. Ch. KISS, «La frontière-coopération», en *La frontière. Colloque de Poitiers de la Société française pour le droit international*, Pedone, Paris 1980, pp. 183 y ss.

convertirse en una zona formada por territorios que se encuentran a ambos lados de esa línea pero que, aunque sometidos a distintos regímenes de todo tipo, sin embargo constituyen en muchos aspectos una unidad. Eso significa que necesitan resolver conjuntamente problemas que les son comunes y que son conscientes de que la cooperación va a mejorar de forma sustantiva sus condiciones de vida y, en general, su desarrollo.

El protagonismo que las entidades regionales han cobrado en materia de cooperación transfronteriza plantea, no obstante, dificultades políticas y también de orden jurídico. Los Estados han considerado durante largo tiempo que todo lo que tuviera que ver con el Estado vecino entraba dentro del ámbito de las relaciones internacionales y, por consiguiente, era monopolio del poder central y quedaba sometido al Derecho internacional. Por consiguiente, la actividad de una autoridad regional o local en este terreno suponía una violación del orden jurídico interno y, en la práctica, la pérdida de control de la autoridad nacional que, además, podía resultar internacionalmente responsable como consecuencia de la acción de aquella. Pero es que, una vez establecida de una forma u otra la relación entre entidades regionales o locales de un lado y otro de la frontera, los problemas jurídicos subsisten, como, por ejemplo, el de determinar a cual de los dos ordenamientos jurídicos en presencia quedan sometidos los diferentes actos que se llevan a cabo en el marco de la cooperación.

El trabajo realizado por el Consejo de Europa facilitó las primeras manifestaciones importantes de cooperación transfronteriza. Sin embargo, en los últimos quince años, es la Unión Europea la que ha logrado que en fronteras que parecían impermeables –como la hispano-portuguesa– se hayan iniciado procesos de institucionalización de contactos, que ya han conducido a algunas actividades conjuntas, de los que es posible esperar en el futuro más amplios desarrollos. La más reciente manifestación de la Unión Europea ha sido la adopción del Reglamento nº 1082/2006, al que nos referíamos al comienzo de esta introducción, en el que nos detendremos más adelante. En nuestra exposición vamos a ocuparnos en primer lugar de la labor realizada por el Consejo de Europa y la Unión Europea (I y II) para, a continuación, examinar los resultados obtenidos en la frontera pirenaica y en la «raya» hispano-portuguesa (III), haciendo especial referencia a las relaciones de la Comunidad Autónoma de Castilla y León con las regiones Norte y Centro de Portugal y dedicando la última parte (IV) a los nuevos instrumentos jurídicos de la Unión Europea y del Consejo de Europa –este último todavía en proyecto– de los que se espera que puedan servir para superar definitivamente las dificultades que la cooperación transfronteriza, a pesar de sus avances, tiene pendientes desde siempre.

II. LA LABOR REALIZADA POR EL CONSEJO DE EUROPA

Tanto el BENELUX como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) o la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) han desempeñado un papel relevante en el campo de la cooperación transfronteriza. Sin embargo, como ya hemos puesto de relieve repetidamente, son el

Consejo de Europa y la Unión Europea las instituciones internacionales que han desarrollado un mayor esfuerzo en favor de dicha cooperación en el marco europeo.

Tanto la cooperación regional como la de carácter local han sido ampliamente auspiciadas por el Consejo de Europa desde que en 1955 decidiera, mediante la adopción de la Resolución nº 76, la participación oficial de los poderes locales en sus trabajos. La fórmula consistió en la convocatoria de una Conferencia a la que acudieron asociaciones nacionales de los poderes locales de los Estados miembros. En 1961 la Conferencia de Poderes Locales adquiere carácter permanente y en 1975 se incluyen las regiones, convirtiéndose en Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales⁵. Esta Conferencia se transformaría en 1994 en Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa, es decir, en un organismo consultivo del mismo nivel que la Asamblea Parlamentaria⁶.

La «filosofía» del Consejo de Europa parte de la idea de que la cooperación transfronteriza, tanto local como regional, constituye un hecho natural que no puede ser obstaculizado por las fronteras estatales. Si bien sus resoluciones carecen de fuerza vinculante, en ellas se ha recomendado repetidamente la más amplia descentralización de competencias a favor de municipios y regiones y la creación de comisiones mixtas que, como mínimo, faciliten el intercambio de información y la realización de consultas entre autoridades de una lado y otro de la frontera. Muchas de estas resoluciones se han ocupado de promover la cooperación transfronteriza en diferentes sectores y no debe sorprender que, cuando en 1980 fue abierto a la firma en Madrid el Convenio-marco europeo de cooperación transfronteriza –sin duda la labor más emblemática llevada a cabo por el Consejo de Europa en esta materia– la cooperación transfronteriza ya había alcanzado un nivel considerable en algunas regiones europeas. Recordemos que a lo largo de los años setenta se crearon las comunidades de trabajo alpinas –ARGE ALP, ARGE ADRIA, etc.– así como un buen número de euro-regiones en la frontera entre Holanda y Alemania o Alemania y Francia –Euregio, Euregio Rin-Waal, Euregio Rin-Mosa, Región Ems-Dollart, Sarre-Mosela, etc.– o entre los países escandinavos, como, entre otros, el Consejo de Oresund, el de Nordkalotten o el de Kvarken.

Como acabamos de señalar, la elaboración del Convenio-marco europeo para la cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales constituyó en su día la culminación de una labor que el Consejo de Europa había venido desarrollando durante años⁷. Después vinieron dos Protocolos adicionales, respectiva-

⁵ Vid. G. BALOUP, «La représentation de l'Europe des Régions et des Communes au Conseil de l'Europe», *Annuaire Européen*, vol. XXVI, 1980, pp. 73 y ss.

⁶ Uno de los más recientes trabajos publicados sobre el Congreso de Poderes Locales y Regionales es el de J.L. DE CASTRO RUANO, «La otra dimensión de la política del tercer nivel en Europa: El Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa», en F. ALDECOA y M. KEATING (Eds.) *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones*, M. Pons, Madrid 2000, pp. 95 y ss.

⁷ Sobre el Convenio-marco europeo, vid. G. ALBIOL BIOSCA, «Cooperación transfronteriza y unificación europea en el Convenio de Madrid de 21 de mayo de 1980», *Revista de Instituciones Europeas* 1983, pp. 448 y ss.; A. BLANC ALTEMIR, «La cooperación transfronteriza en Europa: especial referencia al marco pirenaico», *Afers Internacionals* nº 17, 1989, pp. 37 y ss.; E. DECAUX, «La Convention-cadre

mente de 1998 y 1998, y en 2004 se preparaba el tercer Protocolo al Convenio-marco, para la creación de Agrupaciones Euro-regionales de Cooperación (AEC)⁸. Sin embargo, a partir de 2005 este proyecto de Protocolo evolucionó, como más adelante veremos, hasta convertirse en un proyecto de Convenio europeo nuevo dirigido a establecer una ley uniforme relativa a las Agrupaciones transfronterizas de cooperación territorial (ATCT). Las cosas, sin embargo, no acaban ahí. En 2006 se ha abandonado la idea de establecer una ley uniforme y se ha vuelto al proyecto anterior tendente a la adopción de un tercer Protocolo al Convenio-marco de Madrid.

Como ya tuvimos ocasión de manifestar en otro lugar⁹, el Convenio-marco europeo –ratificado por España el 10 de julio de 1990– tuvo una mayor eficacia virtual que real, a pesar de que algunos –que no vamos a citar– lo saludaron como la vía más adecuada para la solución de los problemas que planteaba la cooperación transfronteriza. La realidad es que si bien sirvió para abrir brecha en la competencia exclusiva del Estado sobre las relaciones internacionales, entre las que se encontraban las de carácter transfronterizo, dicha apertura fue casi exclusivamente teórica ya que la falta de precisión y lo poco compulsivo de sus disposiciones no forzaba el paso, ni mínimamente, a las realizaciones concretas. Como auguró con acierto A. Decaux, sirvió sólo para «desbloquear mentalmente» la materia¹⁰. De forma que lo que, a primera vista, pudo parecer un artefacto dirigido a hacer saltar por los aires el monopolio estatal sobre las relaciones internacionales no fue tal. El compromiso fundamental que asumen los Estados que lo ratifican consiste en facilitar la cooperación transfronteriza, esforzándose en promover la conclusión de aquellos acuerdos y arreglos que al objeto resulten necesarios. Por si no fuera suficiente la imprecisión de los términos «facilitar» y «promover», la fuerza de obligar de las disposiciones del Convenio queda muy mermada si se observa la frecuencia con que expresiones como «se esforzarán», «considerarán la conveniencia» o «en la medida de lo posible» convierten en discrecional lo que de otra forma hubiera sido vinculante para los Estados.

El Convenio-marco, por otra parte, deja muy claro que todo lo que se acuerda queda sometido al orden interno de cada Estado que lo ratifique. En definitiva, el Convenio podía ratificarse sin ningún riesgo por parte de un Estado que no tuviera demasiada voluntad de cooperar o de descentralizar la cooperación. El Gobierno es-

européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités locales», *Revue Générale de Droit International Public* 1984, pp. 582 y ss.; A.A. HERRERO DE LA FUENTE, «La cooperación transfronteriza a nivel regional en Europa», en *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea. Relaciones jurídico-institucionales*, Cortes de Castilla y León, Valladolid 1991, pp. 61 y ss.

⁸ Vid. *Proposition de projet de protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à l'institution des groupements eurorégionaux de coopération (GEC)*, Doc. LR-CT(2004)15

⁹ Pueden consultarse nuestros trabajos «La cooperación transfronteriza a nivel regional en Europa», en *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea. Relaciones jurídico-institucionales*, (loc.cit) y «La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa. Nuevos instrumentos internacionales», en *Relações Portugal-Espanha: Cooperação e Identidade*, Fundação Rei Afonso Henriques, Porto 2000, pp. 263 y ss.

¹⁰ E. DECAUX, loc. cit., p. 614.

pañol, además, puso el broche final acompañando la ratificación de dos declaraciones. En la primera se indicaba que subordinaba su efectiva aplicación a la celebración de acuerdos internacionales con las otras Partes contratantes afectadas. En la segunda se puntualizaba que, en defecto de estos últimos, la eficacia de los convenios de colaboración que pudieran suscribir las entidades territoriales fronterizas necesitarían la conformidad expresa de los gobiernos de las Partes implicadas. De forma que hasta que no se celebraron los convenios de Bayona –de 10 de marzo de 1995– con Francia y de Valencia –de 3 de octubre de 2002– con Portugal, el Convenio de Madrid de 1980 careció de aplicación efectiva y los acuerdos de cooperación que se concluyeron necesitaron la autorización expresa del Gobierno. La firma del Tratado de Bayona trajo como resultado la publicación del Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa a la Administración general y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades autónomas y entes locales con entidades territoriales extranjeras. Exigía la comunicación previa a la Administración general el Estado y la publicación en el Boletín Oficial del Estado. La esperanza de que este régimen fuera aplicable a todas las Comunidades autónomas fronterizas españolas quedó enseguida truncada. El Dictamen 3.602/97/461/97RG del Consejo de Estado dejó claro que el citado Real Decreto solamente tenía aplicación con relación a la frontera con Francia¹¹.

El propio Consejo de Europa no tardó en asumir que el carácter genérico de los compromisos que incorporaba el Convenio-marco y la falta de precisiones sobre determinadas cuestiones constituían un obstáculo para el logro de los objetivos perseguidos¹². Por ese motivo preparó y abrió a la firma el 9 de noviembre de 1995 un Protocolo adicional cuyas disposiciones tienden a recoger de forma concluyente el derecho de las entidades territoriales a concluir acuerdos de cooperación transfronteriza, a precisar el valor jurídico de dichos acuerdos y a admitir la posibilidad de que se creen organismos de carácter inter-regional –con personalidad jurídica o sin ella y tanto de carácter público como privado– así como a especificar su régimen jurídico. Los Estados que realmente quisieran promover la cooperación transfronteriza debe-

¹¹ La entrada en vigor del Tratado de Valencia ha significado que el Real Decreto 1317/1997 se aplicara también a las regiones fronterizas hispano-portuguesas. Sobre el citado Real Decreto, *vid.* J.D. JANER TORRENS, «Nota al Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa a la administración general del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de CC.AA. y entidades locales con entidades territoriales extranjeras», *Revista Española de Derecho Internacional* 1998, pp. 360 y ss.

¹² Hay que reseñar, no obstante, que sobre la base del Convenio-marco se han concluido varios acuerdos internacionales. Es el caso del Convenio BENELUX sobre cooperación transfronteriza entre colectividades o autoridades territoriales firmado en Bruselas en 1986, del Tratado germano-holandés sobre cooperación transfronteriza entre colectividades o autoridades territoriales, firmado en Isselbourg-Anholt en 1991, del Convenio de Roma concluido entre Francia e Italia en 1993, del Tratado franco-español de Bayona de 1995, del Convenio de Karlsruhe de 1996, entre Alemania, Francia, Luxemburgo y Suiza para la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales y organismos públicos locales, del Acuerdo de Maguncia, también de 1996, entre Alemania y Bélgica, del Acuerdo de Bruselas de 2002 entre Francia y Bélgica y del acuerdo franco español concluido en Valencia, igualmente en 2002 sobre cooperación territorial en la frontera hispano-portuguesa.

rían firmar el Protocolo¹³; el Convenio-marco quedaría casi como una declaración de buenas intenciones.

El 5 de mayo de 1998 se abrió a la firma el Protocolo nº 2 al Convenio-marco europeo por el que se extiende la aplicación de éste a la cooperación interterritorial¹⁴, entendiéndose por ésta la que se desarrolla entre entidades territoriales de diferentes Partes contratantes que no sean geográficamente contiguas. En el momento actual, como ya hemos señalado, se trabaja sobre un nuevo proyecto de convenio europeo sobre cooperación territorial al que nos referiremos más adelante.

III. LA ACCIÓN LLEVADA A CABO POR LA COMUNIDAD EUROPEA

1. *La política regional comunitaria*

La política regional desarrollada desde comienzos de los años setenta es el marco en el que la Comunidad Europea ha mostrado su interés por el desarrollo de las regiones fronterizas. La Comunidad venía señalando ya desde 1965 –Primera comunicación de la Comisión sobre política regional– la existencia de regiones desfavorecidas, a las que denominaba «regiones-problema», y en 1977 incluyó entre ellas ciertas zonas fronterizas en las que la existencia de una frontera entre dos o más Estados suponía una barrera artificial que imposibilitaba el desarrollo de una unidad geográfica que se extendía a ambos lados de la misma¹⁵. Por ello, la cooperación transfronteriza se auspicia en una recomendación de la Comisión de 9 de octubre de 1981 y el carácter fronterizo, insular o periférico de las regiones se tendrá en cuenta de forma positiva en el momento de fijar las contribuciones del FEDER, de acuerdo con su Reglamento de 1984. A la adopción de esta actitud no fue ajeno el Parlamento Europeo que, en resolución adoptada el 13 de abril de 1984, tras constatar el escaso desarrollo económico de algunas regiones fronterizas como consecuencia precisa-

¹³ El Protocolo de 1995 presenta, no obstante, algunas insuficiencias ya que, si bien permite la creación de organismos de cooperación con personalidad jurídica, ésta última siempre se encuentra conectada con una o varias leyes nacionales y el sistema de funcionamiento previsto carece, finalmente, de reglas propias. Entrado en vigor el 1 de diciembre de 1998, en junio de 2007 cuenta con diecisiete ratificaciones. España no lo ha firmado, Portugal lo ha firmado pero no lo ha ratificado y Francia lo ratificó en 1999.

¹⁴ Entró en vigor el 1 de febrero de 2001. En junio de 2007 contaba con dieciseis ratificaciones. España no lo ha firmado, Portugal lo ha firmado pero no lo ha ratificado y Francia lo ha ratificado en 2007. Conviene poner aquí de relieve que las distintas denominaciones que, en el contexto que nos ocupa, reciben las diferentes fórmulas de cooperación no tienen un contenido demasiado preciso: Cooperación transeuropea, interterritorial, inter-regional, transfronteriza, transnacional, etc. Cada una de ellas puede, además, ser de carácter estratégico o estar basada en proyectos. El propio Comité de las Regiones de la Unión Europea reconoce expresamente lo impreciso de esta terminología aunque intenta dar definiciones. *Vid.* Comité de las Regiones, *La Cooperación transeuropea entre los entes territoriales*, Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades europeas, Bruselas 2002.

¹⁵ «La Communauté européenne et ses régions», *Documentation Européenne*, 1977/4, p. 13.

mente de su carácter fronterizo y de la disparidad de las disposiciones administrativas, económicas y fiscales vigentes a un lado y otro de la frontera, invitó a la Comisión a elaborar directivas que obligaran a los Estados a tomar las disposiciones necesarias para el intercambio de informaciones y la organización de consultas recíprocas que favorecieran la cooperación en sectores tales como la planificación regional, la ordenación del territorio, la protección del medio ambiente, la asistencia en caso de calamidades, el aprovisionamiento de agua y de energía, la eliminación de residuos o el turismo, entre otros.

Resulta interesante poner de relieve al respecto que los tratados constitutivos de las Comunidades europeas no contenían ninguna disposición que pudiera servir de base a la acción comunitaria en materia de cooperación transfronteriza. Es en el Tratado de Amsterdam (art. 265) cuando por primera vez aparece la cooperación transfronteriza: «El Comité de las regiones será consultado por el Consejo o por la Comisión en los casos previstos en el presente Tratado y en cualesquiera otros, en particular aquellos que afecten a la cooperación transfronteriza...». No obstante, con la creación del FEDER en 1975 y, sobre todo, con la introducción de la Cohesión económica y social en el Acta Única Europea, la cooperación transfronteriza ya había tomado carta de naturaleza dentro de la Comunidad. El artículo 5 del primer Reglamento del FEDER señalaba que la Comisión, para otorgar financiación con el citado fondo, debería tener particularmente en cuenta el carácter fronterizo de la inversión, es decir, cuando la inversión se localiza en una región de un Estado contigua a otro u otros Estados miembros.

2. *La iniciativa comunitaria Interreg*

La Cohesión económica y social introducida en el Acta Única Europea y la subsecuente reforma de los fondos estructurales llevada a cabo por el Reglamento 2052/88 no hicieron sino potenciar el apoyo comunitario a las regiones fronterizas, lo mismo que los posteriores reglamentos que cada seis años ha aportado sucesivas revisiones al de 1988. En este contexto, la Comisión adoptó el 25 de julio de 1990 la Iniciativa comunitaria Interreg¹⁶, vigente tras varias revisiones hasta 2007, que ha constituido una pieza clave para el desarrollo de la cooperación transfronteriza entre muchas regiones europeas.

La Iniciativa comunitaria (IC) Interreg se creó con la finalidad de promover específicamente el desarrollo de las zonas fronterizas mal dotadas de infraestructuras, con pocos recursos y con dificultades para conectar entre sí como consecuencia de las diferencias de carácter cultural y de la existencia de distintos regímenes administrativos, económicos y financieros que no facilitaban la cooperación. Se trataba de preparar a dichas regiones para la entrada en el mercado único. Con esa finalidad la Comisión de-

¹⁶ Comunicación C(90) 1562/3 dirigida a los Estados miembros, DOCE n° C 215 de 30-VIII-1990. Otras iniciativas como PHARE, TACIS y, en buena medida, MEDA y CARDS también se han involucrado en el desarrollo de la cooperación transfronteriza.

terminó tres tipos de acciones prioritarias: la programación y puesta en práctica conjunta de programas transfronterizos, la introducción de medidas destinadas a mejorar el flujo de informaciones de un lado a otro de la frontera y el establecimiento de estructuras institucionales y administrativas encargadas de propiciar y sostener la cooperación. La Comisión, a falta de capacidad material, se conforma con desempeñar un papel de promoción animando a los Estados a tomar las medidas pertinentes.

La IC Interreg ofreció apoyo financiero en el nivel NUTS 3¹⁷ dentro de las zonas incluidas en los objetivos 1, 2 y 5b de la reforma de los fondos estructurales, es decir, por lo que se refiere a España, a las siguientes provincias fronterizas con Francia y con Portugal: Badajoz, Cáceres, Huelva, Huesca, Gerona, Guipúzcoa, Lérida, Navarra, Orense, Pontevedra, Salamanca y Zamora. Las ayudas irían destinadas a la promoción de pequeñas y medianas empresas, desarrollo del turismo, abastecimiento de agua, gas y electricidad, desarrollo rural, enseñanza universitaria, protección del medio ambiente, creación de puestos de trabajo en general y mejora de los transportes. La «Cumbre» hispano-portuguesa celebrada en Lisboa en 1989 preparó un proyecto que constituiría la base para el Programa operativo Interreg España-Portugal 1990-1993 que sirvió casi exclusivamente para la creación y mejora de infraestructuras. En esos años la Comunidad destinó alrededor de 400 millones de ECUs a siete sub-programas: Carreteras, agricultura, desarrollo rural, apoyo a la industria, turismo y recuperación del patrimonio, acciones de cooperación transfronteriza propiamente dicha y acciones de acompañamiento. De este periodo se ha puesto de relieve un detalle paradójico que resulta francamente expresivo de la deplorable situación de la cooperación hispano-portuguesa a comienzos de los años noventa. A pesar de que la Comisión había anunciado que concedería prioridad a las solicitudes presentadas conjuntamente por las autoridades de ambos lados de la frontera, se cubrieron todos los subprogramas menos uno: el relativo a acciones conjuntas de cooperación transfronteriza. Eso significó que la ayuda comunitaria cofinanció acciones de desarrollo en las zonas fronterizas pero se trató de acciones propuestas y llevadas a cabo por separado a ambos lados de la frontera¹⁸. No fue, sin embargo, en la frontera hispano-portuguesa en la única que sucedió esto.

La experiencia fue tenida en cuenta en el Programa correspondiente a Interreg 2¹⁹ para el periodo 1994-1999, en el que se fijaron cuatro objetivos específicos –desarrollo económico-social equilibrado de la zona, fijación de las poblaciones, ordenación del territorio y promoción de los mecanismos de cooperación transfronteriza– y se incluyó un sub-programa destinado a la mejora de la permeabilidad de la frontera. La Comisión concedería prioridad a las propuestas hechas conjuntamente

¹⁷ El nivel NUTS 2 corresponde a nuestras comunidades autónomas y el NUTS 1 a regiones más amplias como Noroeste, Noreste, Centro, Este, Sur, etc.

¹⁸ M. CORRAL SUÁREZ, «El estado actual de la cooperación entre Castilla y León y las regiones Norte y Centro de Portugal», en A.A. HERRERO DE LA FUENTE (Ed.) *La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa en 2001*, Tecnos, Madrid 2002, p. 72.

¹⁹ Comunicación de la Comisión a los estados miembros C(94) 180/13, DOCE nº C 180, de 1-VII-1994.

por las autoridades regionales y locales de ambos lados de las fronteras. A partir de Interreg II la cooperación transfronteriza –entre regiones vecinas de un lado y otro de la frontera– dejó de ser la única beneficiaria de la Iniciativa. Vendría la cooperación transnacional –que abarca grandes conjuntos de carácter geográfico como la fachada atlántica o el macizo alpino– y más tarde la cooperación interregional, entre diferentes regiones sin contacto geográfico alguno. La IC Interreg III²⁰, en vigor hasta 2006, incorporó un nuevo enfoque abarcando los tres tipos de cooperación que acabamos de indicar y potenciando de forma notable la acción de los distintos actores que intervienen en la cooperación transfronteriza²¹. Los millones de euros dispuestos para ser invertidos en este espacio de tiempo debían ir entre un 50% y un 80% a la cooperación transfronteriza, entre un 14% y un 44% a la cooperación transnacional y un 6% a la cooperación inter-regional.

Los Reglamentos comunitarios adoptados en julio de 2006²² con relación a los Fondos estructurales para el periodo 2007-2013 han introducido nuevos criterios para el reparto de los mismos. El ingreso en la Comunidad de los últimos doce Miembros hubiera significado que, con los criterios anteriores, el noventa por ciento de los recursos disponibles hubiera ido a ellos. Era necesario establecer nuevos criterios para un reparto más equilibrado y el resultado, entre otras cosas, ha sido que la cooperación transfronteriza ha «ascendido» a objetivo prioritario nº 3. En realidad dicho objetivo se refiere a la cooperación territorial europea, es decir, va dirigido a reforzar la cooperación transfronteriza a través de iniciativas conjuntas locales y regionales, la cooperación transnacional mediante acciones destinadas a favorecer el desarrollo territorial integrado en conexión con las prioridades de la Comunidad y la cooperación interregional y el intercambio de experiencias en el nivel territorial apropiado. El significado material del cambio es reducido puesto que mientras al objetivo nº 1 le corresponderá el 78.5% de los fondos estructurales y al nº 2 el 17.2% de los mismos, al nº 3 solamente irá el 4%, es decir, más o menos lo que suponía la IC Interreg.

²⁰ Comunicación de la Comisión a los Estados miembros 2000/C 143/08, *DOCE* nº C 143, de 23-V-2000.

²¹ Sobre el Programa operativo de desarrollo de las regiones fronterizas de España y Portugal 1989-1993 (Interreg I) y el Programa operativo de desarrollo transfronterizo y cooperación transfronteriza de las regiones fronterizas de España y Portugal (Interreg II), *vid.* P.T. NEVADO MORENO, «La iniciativa comunitaria INTERREG: Su aplicación en la raya fronteriza hispano-portuguesa. Análisis general e incidencia en la Comunidad autónoma de Castilla y León», *Revista de Estudios Europeos* nº 13, 1996, pp. 23 y ss.

²² Reglamento (CE) nº 1083/2006 por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) 1260/1999; Reglamento (CE) nº 1080/2006 relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1783/1999; Reglamento (CE) nº 1081/2006 relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1784/1999 ; Reglamento (CE) nº 1081/2006 sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT) y Reglamento (CE) nº 1084/2006 por el que se crea el Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) nº 1164/94.

Junto con los Reglamentos relativos a los fondos estructurales para el periodo 2007-2013 la Comunidad ha puesto en vigor el Reglamento nº 1082/2006 para la creación de Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT), al que ya nos hemos referido, de las que se espera que ayuden a superar los problemas con los que tropieza la financiación comunitaria a causa de la falta de entidad jurídica de las instituciones encargadas de la cooperación transfronteriza en el nivel regional y local. De él nos ocuparemos más adelante.

IV. LAS RELACIONES FRONTERIZAS ESPAÑOLAS

Las antiguas relaciones de vecindad, tanto con Francia como con Portugal, se han venido desarrollando durante muchos años a los dos niveles tradicionales a los que nos hemos referido: El internacional y el puramente local. El primero venía regulado por los Acuerdos de límites concluidos con ambos países mientras que el segundo encontraba su base jurídica en alguna disposición de dichos acuerdos o simplemente carecía de ella. Tradicionalmente, la cooperación en la frontera con Francia, a pesar de que la presencia de los Pirineos constituía una importante barrera natural, ha sido algo más amplia –especialmente en ambos extremos de la misma– que la desarrollada a lo largo de la frontera con Portugal, pobre y poco poblada por ambos lados. El incremento sustantivo de la cooperación en ambas zonas se corresponde con el desarrollo del tercer nivel –el regional– y, especialmente en la frontera portuguesa, con la aportación de financiación por parte de la Comunidad Europea.

1. La frontera de los Pirineos

La frontera de los Pirineos alcanza una longitud de 435 kilómetros desde el Atlántico hasta el Mediterráneo. Del lado español son cuatro las regiones pirenaicas –Aragón, Cataluña, Navarra y País Vasco– y del lado francés son solamente tres: Aquitania, Languedoc-Roussillon y Midi-Pyrénées. La población que se asienta en las regiones de ambos lados es de unos dieciocho millones de habitantes bastante desigualmente repartidos en cuanto a densidad. En los extremos de la frontera se alcanzan los niveles más altos –300 habitantes por kilómetro cuadrado en Cataluña y 200 en el País Vasco– mientras que los más bajos se registran en las regiones del centro: Aragón, Midi-Pyrénées y Navarra oscilan entre los 25 y los 50 habitantes por kilómetro cuadrado. Como consecuencia de ello, los mayores flujos de cooperación se han producido tradicionalmente en los extremos de la frontera pero hay que señalar que, a pesar de que los Pirineos constituyen una impresionante barrera natural, la solidaridad entre los habitantes de la zona en toda su extensión ha sido muy fuerte a lo largo de los tiempos²³. Desde el punto de vista económico, el producto interior bruto

²³ Vid. Ch. FOESSER, M. BERNAD y J. ROBERT, *La Communauté de Travail des Pyrénées dans le nouveau contexte européen*, Communauté de Travail des Pyrénées, Zaragoza 1992, p. 9.

de las regiones españolas se encuentra por encima de la media nacional, aunque por debajo de la media comunitaria, mientras que el de las regiones francesas, aun siendo superior que el de las españolas, está algo por debajo de la media nacional francesa, pero, en todo caso, por encima de la media comunitaria. La industria es importante del lado español, aunque se encuentra en declive, mientras que el sector servicios es el que predomina en la parte francesa, siendo el agua el recurso más importante de la zona, tanto para el riego como para el aprovechamiento hidroeléctrico. Desde hace ya unos cuantos años los recursos naturales han servido para desarrollar fuertemente el sector turístico –balnearios, estaciones de esquí y deporte de alta montaña– habiendo dado lugar a un rápido e importante crecimiento económico. Puede servir para completar esta somera exposición de las circunstancias de la zona a los efectos que aquí nos interesan el hecho de que no demasiado lejos de la línea fronteriza se encuentran importantes núcleos de población con fuerte actividad económica como pueden ser Barcelona, Bilbao, Burdeos, Montpellier, Toulouse o Zaragoza.

1.1. La Comunidad de Trabajo de los Pirineos

Si hay algo que de forma especial sirve para caracterizar la cooperación llevada a cabo en la frontera de los Pirineos es el hecho de que muy pronto, en 1983, todas las regiones pirenaicas, incluida Andorra, acordaron en una reunión celebrada en Burdeos –y firmaron en otra posterior que tuvo lugar en Pau– el documento por el que se creaba la Comunidad de Trabajo de los Pirineos. El origen de esta decisión se encuentra en la Conferencia de las Regiones Pirenaicas, celebrada en Jaca y Olorón en 1982 bajo los auspicios del Consejo de Europa, en la que quedó patente el resultado positivo de la experiencia que ya habían iniciado tanto la Conferencia de las Regiones del Arco Alpino como la Comunidad de Trabajo de los Alpes Orientales. En la Declaración final de la Conferencia, los representantes de las regiones fronterizas francesas y españolas más Andorra ponen de relieve la necesidad de proteger el patrimonio natural y cultural de los pueblos pirenaicos, de adoptar medidas para fomentar la cooperación con vistas a promover el desarrollo de la región y el contacto entre sus habitantes, todo ello con el valor añadido que supone profundizar en el proceso de construcción europea. Con esa finalidad se declaran dispuestos a la creación de una Comunidad de Trabajo.

La Comunidad de Trabajo de los Pirineos, a la que solo dedicaremos unas líneas²⁴, quedó establecida en 1983 como un órgano de promoción de la cooperación transfronteriza con la misión de «intercambiar informaciones y discutir cuestiones

²⁴ Sobre la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, *vid.*, entre otros, M. BERNAD y ÁLVAREZ DE EULATE, Ch. FOESER y J. ROBERT, *La Communauté de Travail des Pyrénées dans le nouveau contexte européen* (op.cit.); A. BLANC ALTEMIR, «La cooperación transfronteriza en Europa: Especial atención al marco pirenaico», *Afers Internacionals* n° 17, 1989, pp. 37 y ss; N. FERNÁNDEZ SOLA y E. PERALTA LOSILLA, «El papel de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos y su evolución en el contexto europeo de cooperación transfronteriza territorial», *Revista de Instituciones Europeas* 1994, pp. 499 y ss.

técnicas con el fin de desembocar en soluciones coordinadas en el interés de sus miembros» (art. 2), dirigiendo su atención prioritaria a las siguientes materias: Transportes y vías de comunicación, problemas energéticos, agricultura, economía forestal y montaña, economía hidráulica, promoción del turismo y del termalismo, protección de los recursos y medios naturales, protección de parajes, del mar, de los lagos y de los cursos de agua, ordenación del territorio y urbanismo, desarrollo regional y rural, problemas de formación para el desarrollo, protección del entorno social y patrimonio cultural. La estructura orgánica estaría compuesta por el Consejo de la Comunidad, la Presidencia y el Secretariado. Además, podrían crearse organismos técnicos y comisiones permanentes consultivas.

La labor que ha venido desarrollando la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP) ha arrojado luces y sombras²⁵. Por un lado, su funcionamiento no ha planteado demasiadas dificultades dada su sencillez institucional; pero, por otro, la falta de personalidad jurídica ha supuesto un importante *handicap*. El recelo por parte de los Estados implicados ante la asunción de «competencias exteriores» por parte de las regiones tampoco ha facilitado las cosas. En cualquier caso, aunque la colaboración por parte francesa ha dejado algo que desear en algún momento, la realidad es que la CTP ha llevado a cabo una labor importante de establecimiento de contactos, de análisis de iniciativas o de realización de estudios en común que se ha ido canalizando hacia recomendaciones dirigidas a las autoridades de las regiones participantes que, llevadas por éstas a la práctica, han servido para solucionar muchos problemas. Si en un primer momento la acción de la CTP se dirigió al establecimiento de las redes de contacto necesarias para su funcionamiento, inmediatamente después su actividad se centró, fundamentalmente, en el desarrollo de las comunicaciones. La entrada de España en la Comunidad Europea y la consiguiente transformación de la frontera pirenaica en frontera interior comunitaria supuso un cambio importante puesto que, a partir de ahí, el aprovechamiento de los Fondos estructurales y de la IC Interreg pasó a convertirse en tema prioritario.

En el XI Consejo plenario celebrado en 1993 se pretendió –sin mucho éxito– resolver el problema de la falta de personalidad jurídica de la CTP mediante la creación de la Asociación de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos –asociación prevista en el derecho privado francés– a la espera de que se concluyera el acuerdo hispano-francés que diera vida al Convenio-marco europeo y éste aportara una mejor solución. Tras la entrada en vigor del Tratado de Bayona, al que a continuación nos referiremos, ha sido creado, de acuerdo con las disposiciones del mismo, el Consorcio de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, entidad con personalidad jurídica de carácter público, con sede en Jaca, siendo aplicable el derecho español a las obligaciones de las partes que suscriben el Convenio, así como a las controversias que en su aplicación puedan producirse, las cuales serán resueltas ante la jurisdicción contencioso-administrativa española²⁶.

²⁵ Vid. N. FERNÁNDEZ SOLA y E. PERALTA LOSILLA, *loc. cit.*, pp. 509 y ss.

²⁶ El acuerdo de las regiones implicadas –por parte española las Comunidades Autónomas de Aragón, Cataluña, Navarra y País Vasco y, por parte francesa, las regiones de Aquitania, Midi-Pyrénées y

Los objetivos que persigue el Consorcio aparecen especificados en el artículo 2 del Convenio suscrito, según el cual podrá realizar acciones comunes en los siguientes ámbitos: Transportes y vías de comunicación, problemas energéticos, agricultura, economía forestal y de montaña, promoción del turismo y del termalismo, protección de los recursos y el medio naturales, ordenación del territorio y urbanismo, desarrollo regional y rural, patrimonio cultural y formación e innovación. De todas formas, de acuerdo con el citado precepto, el ámbito de actuación del Consorcio podrá ser ampliado por decisión unánime de sus miembros. Dentro del marco competencial señalado podrá realizar actos de administración y de disposición de bienes, contraer obligaciones, obtener subvenciones y ayudas de personas públicas y privadas, reglamentar su propio funcionamiento, contratar personal, obras, servicios y suministros y realizar, en general, todos los actos necesarios para alcanzar sus objetivos (art. 3). Como órganos de dirección del Consorcio se establece un Comité ejecutivo, que es el órgano de gobierno y de gestión, un Presidente y un Director. La presidencia será ocupada de forma rotatoria por quien sea presidente de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos y cuando este sea el representante de una entidad que no sea miembro del Consorcio –Andorra– quedará prorrogado en el cargo quien haya sido residente hasta ese momento.

1.2. El Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995

Como hemos indicado, la ratificación por parte de Francia del Convenio-marco europeo de 1980 fue acompañada de una declaración en la que se hacía depender su aplicación efectiva de la firma de acuerdos internacionales con los Estados con los que se compartían fronteras. Sin embargo, aunque en ese sentido tanto Francia como España actuaron de manera similar, la realidad es que Francia pretendía concluir tratados internacionales separados para dar cobertura jurídica a cada uno de los convenios de cooperación que pudieran suscribir las autoridades regionales mientras que España, por el contrario, prefería un único tratado internacional que estableciera un marco jurídico de carácter general para cualquier cooperación transfronteriza. Esas y otras razones²⁷ hicieron que las negociaciones no comenzaran hasta 1989 y que solo a partir de 1994 se encauzaran realmente hacia la obtención del acuerdo. El Tratado de Bayona de 1995 –entrado en vigor el 27 de febrero de 1997– afecta, por parte española, a las cuatro Comunidades autónomas fronterizas con Francia (Aragón, Cataluña, Navarra y País Vasco), a las provincias y municipios pertenecientes a las mismas, así como las áreas metropolitanas, mancomunidades, comarcas u otras entida-

Languedoc-Roussillon– para la creación del consorcio se adoptó en Jaca el 17 de marzo de 2005. Cumplido el trámite previsto por el artículo 2 del Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, el 10 de noviembre de 2005 la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial del Ministerio de Administraciones Públicas ordenó su publicación en el Boletín Oficial del Estado (BOE 279 de 22 de noviembre de 2005).

²⁷ Vid. Ministerio de Administraciones Públicas, *El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales*, Colección Informes y Documentos, Madrid 2003, pp. 29 y ss.

des que incluyan los citados municipios²⁸. Por parte francesa se aplica a las Regiones de Aquitania, Languedoc-Roussillon y Midi-Pyrénées, así como a los departamentos, municipios y agrupaciones de éstos comprendidos en aquellas regiones. Andorra queda fuera del ámbito del Tratado. Es de señalar al respecto que la cooperación puede establecerse conjuntamente –mediante la conclusión de un Convenio– entre entidades del mismo nivel y de nivel diferente siempre que se respeten las competencias reconocidas a las entidades participantes por su derecho interno, que la materia objeto de cooperación sea de las competencias de dichas entidades y que exista un interés común en la cooperación. (art. 3).

El Convenio en el que se concrete el ámbito de la cooperación tendrá que contener al menos una serie de precisiones señaladas en el Tratado, entre las que se encuentran las relativas a la denominación, la sede, la duración del mismo y el derecho aplicable, su ámbito territorial, las materias que van a ser objeto de cooperación, la composición de los órganos de decisión y dirección, el régimen de relaciones del organismo con las entidades territoriales que participan en él, las modalidades de funcionamiento, las reglas presupuestarias y contables aplicables, la forma de financiación de las actividades y los requisitos para la modificación de las condiciones iniciales de funcionamiento, para la adhesión o retirada de miembros, así como para su disolución (art. 6). No podrán ser objeto de Convenio en ningún caso las potestades normativas y de control de las entidades territoriales ni las atribuciones que estas ejerzan en virtud de una competencia delegada por el Estado. Se podrán crear organismos dotados de personalidad jurídica y sin ella. Los primeros podrán adoptar la forma de los *Groupements d'intérêt public* o de las *Sociétés d'économie mixte locales* reconocidos por el Derecho francés o el de los Consorcios previstos por el Derecho español (art. 5). Con relación a la creación de organismos sin personalidad jurídica, el Tratado de Bayona no aporta nada nuevo, puesto que esta posibilidad ya existía antes.

La conclusión del Tratado de Bayona hizo necesario crear un procedimiento nuevo distinto del que se había utilizado hasta entonces que exigía la conformidad expresa del Gobierno. Con esa finalidad se adoptó el Real Decreto 1317/1997 junto con los dos acuerdos complementarios de aplicación concluidos por la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas y por la Comisión Nacional de Administración Local. El Real Decreto estableció la comunicación previa y la publicación en el Boletín Oficial del Estado como únicos requisitos para la adopción de los convenios de cooperación. La comunicación previa a la Administración del Estado de los convenios que las Comunidades autónomas y las Entidades locales proyecten suscribir en el marco del Tratado de Bayona trata de evitar eventuales

²⁸ Sobre el Tratado de Bayona, *vid.* C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, «El Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995 sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales: Un marco jurídico completo», en *Revista Española de Derecho Internacional* 1997, pp. 9 y ss. Un análisis más crítico es el llevado a cabo por O. TAMBOU, «Le Traité de Bayonne: Un succès relatif pour le développement de la coopération transfrontalière franco-espagnole», *Revue Belge de Droit International* 1998, pp. 538 y ss.

conflictos jurídicos. La Secretaría de Estados para las Administraciones territoriales comunica si existen objeciones al proyecto y en el caso de que no se haga tal comunicación en el plazo de un mes contado a partir de la recepción del proyecto, se entenderá que la Administración no hace objeción alguna al mismo. La exigencia de la publicación en el BOE responde a los imperativos de la seguridad jurídica²⁹.

El Tratado de Bayona creó una Comisión hispano-francesa –que empezó a funcionar mediante canje de notas de 21 de octubre de 1994, antes de la entrada en vigor del mismo– compuesta por un máximo de seis representantes nombrados por cada uno de los dos Gobiernos. En ella pueden participar expertos y representantes de las entidades territoriales cuando los asuntos fijados en el orden del día lo requieran³⁰. Hasta el momento, el Tratado de Bayona ha dado lugar a la creación del Consorcio de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, al que ya nos hemos referido y también al Consorcio Bidasoa-Txingudy entre los municipios españoles de Fuenterrabía e Irún y el Consorcio transfronterizo Puigcerdá-Bourg-Madame, con personalidad jurídica de carácter público. Con posterioridad a la entrada en vigor del Tratado de Bayona se han aprobado también otros convenios como el adoptado en 2001 por la Comunidad Foral de Navarra y el Departamento francés de los Pirineos Atlánticos estableciendo un marco general de cooperación o el suscrito también en 2001 por el municipio español de Sort y el francés de Saint Giron para la constitución del Grupo de trabajo transfronterizo Sort-Saint Giron o el intervenido en 2005 entre el municipio español de Benasque y el municipio francés de Bagnères de Luchon relativo al conocimiento y la divulgación de la historia de sus respectivos hospitales a pie de puerto.

2. La frontera hispano-portuguesa

La frontera que en la actualidad separa a España de Portugal es una de las más antiguas de las más de quinientas fronteras de la Unión Europea, tanto exteriores como interiores. Tiene una longitud de algo más de 1.200 kilómetros y lo que se puede considerar como zona fronteriza de un lado y otro tiene una superficie de unos 150.000 kilómetros cuadrados, si bien este dato no es demasiado fiable ya que no hay acuerdo sobre hasta qué distancia de la raya llega lo que se considera como «zona fronteriza». Se estableció definitivamente mediante una serie de tratados internacionales concluidos a finales del siglo pasado y principios de éste, los cuales, en buena medida, se limitan a plasmar una delimitación que tiene su origen en el Tratado de Alcañices, celebrado en 1297, que se mantuvo como línea divisoria inter-

²⁹ Una exposición detallada del contenido de ambos requisitos en «El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales (Del convenio Marco del Consejo de Europa al Tratado de Bayona y Real Decreto 1317/1997)», *Documentos INAP*, nº 14, Diciembre 1997, Ministerio de Administraciones Públicas.

³⁰ La falta de representación sistemática por parte de las Comunidades autónomas ha dado lugar a las reivindicaciones de éstas y a los consiguientes problemas que han afectado al buen funcionamiento de la Comisión hispano-francesa.

na entre 1581 y 1640 y que recuperó su carácter internacional a partir de esa fecha³¹. La lectura de los tratados citados permite constatar la exigua entidad de lo que hoy denominamos cooperación transfronteriza. No podía ser de otro modo puesto que la zona afectada siempre se caracterizó por la escasez de sus recursos y por el reducido número y consiguiente aislamiento de sus pobladores. La reducida cooperación existente discurrió a lo largo del siglo XX a través del nivel estatal y del estrictamente local. Al primero correspondieron las «grandes realizaciones» que, en el contexto que nos ocupa, tuvieron que ver casi exclusivamente con el elemento fluvial de la frontera: La construcción de puentes y el aprovechamiento hidroeléctrico. El nivel local entre vecinos de la raya afectaba fundamentalmente a la compascuidad y al uso tradicional de las aguas comunes, tanto para el consumo humano, como para el riego, la alimentación del ganado o la pesca. Esta cooperación se ha mantenido de forma continuada a lo largo del tiempo mientras que la que se realizaba en el nivel interestatal fue tributaria del estado de las relaciones políticas que en cada momento mantuvieron España y Portugal. A ello hay que añadir que incluso cuando estas relaciones fueron formalmente buenas, con frecuencia fueron acompañadas de una casi completa ausencia de relaciones reales, de modo que el monto de la cooperación nunca fue espectacular. Así es como la segunda mitad del siglo pasado se caracterizó por esas buenas relaciones que, sin embargo, no llegaron a encontrar el momento en el que la situación política y económica de ambos países fuera realmente convergente. Cuando, tras la segunda guerra mundial, España se encontraba en cierta manera entre los vencidos y, por consiguiente, era objeto de marginación, Portugal por el contrario participaba por completo en la vida internacional e ingresaba en organizaciones –como la ONU o la OTAN– de las que España quedaba excluida. Unos años después sucedería lo contrario: España ingresa en las Naciones Unidas, donde a finales de los sesenta llega a ocupar un puesto en el Consejo de Seguridad, mientras que Portugal empezará a sufrir las consecuencias de su política poco favorable a la descolonización. Cuando en los años setenta se inicia un proceso paralelo de crecimiento económico, la revolución portuguesa de abril de 1974 trunca toda esperanza de cooperación y puede decirse que hasta que la democracia no se instaló en ambos países y se firmó el Tratado de amistad de 1977 que sustituyó al famoso Pacto Ibérico no se inició el despegue de la cooperación transfronteriza. En realidad, el momento clave va a ser el ingreso en la Comunidad Europea de ambos países en 1986 y, unos años después, la posibilidad de alcanzar la co-financiación privilegiada de los Fondos estructurales en el marco de iniciativas comunitarias como Interreg.

³¹ Se trata, concretamente, del Tratado de Lisboa de 29 de septiembre de 1864, del Convenio de Madrid de 27 de marzo de 1893, del Acuerdo de Lisboa de 27 de septiembre de 1893, el Acta general de Lisboa de 1 de diciembre de 1906 y el Convenio de Lisboa de 29 de junio de 1926. El Tratado de Lisboa de 29 de septiembre de 1864 va acompañado de dos anejos firmados en Lisboa el 4 de noviembre de 1866. Los textos de los acuerdos citados se encuentran publicados en *Acuerdos fronterizos con Francia y Portugal*, Colección recopilación nº 2, Ministerio de Hacienda, Servicio de Publicaciones, Madrid 1969.

2.1. *Los Protocolos de cooperación*

A lo largo de los años noventa se ha ido concluyendo el grueso de los acuerdos de cooperación entre las regiones de España y Portugal. El primero en el tiempo fue el Acuerdo constitutivo de la Comunidad de Trabajo Galicia-Región Norte de Portugal, concluido el 31 de octubre de 1991. Le siguieron los Protocolos concertados por Extremadura con las regiones de Alentejo y Centro de Portugal, el primero de 17 de enero de 1992 y el segundo de 27 de mayo de 1994. A continuación vinieron los celebrados por Castilla y León con la Región Norte de Portugal, de 21 de febrero de 1995, y con la Región Centro, de 3 de marzo del mismo año. Los últimos son los Protocolos concluidos por Andalucía con las regiones portuguesas de Algarve, de 27 de julio de 1995 y de Alentejo, de 25 de enero de 2001. Se trata de acuerdos que, aunque desprovistos de fuerza normativa alguna, han servido de base para la creación de comunidades de trabajo y otras estructuras semejantes jurídicamente inexistentes que, sin embargo y a falta de algo mejor, han sido «reconocidas» por la Unión Europea, en cuyo ámbito están desempeñando un importante papel en la gestión de la IC Interreg³².

La base legal de los acuerdos de cooperación entre regiones españolas y portuguesas dista de estar clara puesto que, como sabemos, el Convenio-marco europeo no tuvo aplicación efectiva completa hasta la entrada en vigor del Acuerdo de Valencia de 3 de octubre de 2002, si bien, como hemos señalado, la conformidad expresa del Gobierno daba eficacia a los convenios de cooperación que pudieran concluirse. No hay que olvidar, además, que durante algún tiempo el Tribunal Constitucional vino interpretando la expresión «relaciones internacionales» del artículo 149, apartado 1, de nuestra Constitución, de forma maximalista: Todo lo que tuviera carácter internacional entraba en el concepto y, por consiguiente, caía dentro de la competencia estatal. Como es bien sabido, la situación no empezó a cambiar hasta que varios magistrados introdujeron un voto particular en la sentencia nº 137/1989, de 20 de julio, relativa al «Comunicado de Colaboración» suscrito por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Galicia y la Dirección General de Medio Ambiente del Reino de Dinamarca, en el que se decía que la interpretación mayoritaria del Tribunal conducía a negar a las Comunidades Autónomas la posibilidad de realizar cualquier tipo de actividades y contactos que aun teniendo dimensión internacional, ni suponían ejercicio de soberanía ni incidían en la política exterior del Estado. La sentencia nº 165/1994, de 26 de mayo, sobre un conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la nación frente al Gobierno del País Vasco consagra ya la nueva orientación jurisprudencial y en ella puede leerse que las Comunidades Autónomas

³² Sobre el estado de la cooperación a lo largo de toda la frontera hispano-portuguesa pueden consultarse las contribuciones de M.A. CAO FERNÁNDEZ, J. PUEYO LOSA, M.D. RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, L. LÓPEZ TRIGAL, M. CORRAL SUÁREZ, I. CORRALES ROMERO, J.A. MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, J.M. PELAEZ MARÓN, J.M. JURADO ALMONTE, J. FELICIDADES GARCÍA, F.J. GARCÍA DELGADO, J. BORES LAZO, M. ARENAS MEZA, F. MARTÍN DIZ y F. BASABE LLORENS a la obra colectiva *La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa en 2001*, A.A. HERRERO DE LA FUENTE, (Ed.), Tecnos, Madrid 2002.

pueden, en el desarrollo de sus competencias, llevar a cabo lícitamente actividades de proyección exterior siempre que no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, ni originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes políticos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales.

La evolución de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se produjo al tiempo que el Gobierno español comenzaba a buscar fórmulas que facilitasen lícitamente las conexiones internacionales de carácter interregional puesto que la Comunidad Europea promovía estas relaciones y, además, las apoyaba económicamente. Por ese motivo, ya en febrero de 1989 el Ministerio para las administraciones públicas se dirigió a las Comunidades Autónomas recomendando la adopción de ciertas pautas en la conclusión de «acuerdos» transfronterizos de manera a evitar su inconstitucionalidad: Procurar que fueran únicamente declaraciones de intenciones no vinculantes jurídicamente, que los concluyeran con entidades del mismo rango, que procuraran que fueran compatibles con los acuerdos concluidos con el otro país en el nivel interestatal y que, sobre todo y para mayor seguridad, presentaran el texto negociado ante la Secretaría general técnica del Ministerio de asuntos exteriores. Esto es lo que se ha venido haciendo desde entonces.

2.2. *El Tratado de Valencia de 3 de octubre de 2002*

La situación puede cambiar como consecuencia de la firma del Tratado de Valencia de 3 de octubre de 2002, en vigor desde el 30 de enero de 2004, que pretende ser la herramienta jurídica que desde hace tiempo venían reclamando algunas instituciones interesadas en la cooperación hispano-portuguesa. No es este el lugar para hacer una examen a fondo del mismo, de modo que únicamente vamos a señalar alguna de sus características³³. Así, puede decirse que, en general, sigue, como era de esperar, las líneas del Tratado de Bayona, aunque con alguna pequeña diferencia. Establece cuáles son las entidades que pueden cooperar sobre su base, excluyendo expresamente a las que no pueden hacerlo, y delimita un mapa que se corresponde con el de la Iniciativa comunitaria Interreg III, lo cual parece razonable y, por si hubiera dudas, deja patente qué es lo que estimula el *animus cooperandi*. Es interesante poner de relieve también que la cobertura jurídica que aporta el Tratado no es obligatoria más que si las entidades que cooperan desean hacerlo en el marco del derecho público. Nada impide, por consiguiente, la continuidad de la cooperación de hecho, no institucionalizada, desarrollada por una vía diferente. Esto es algo que ha sido valorado muy positivamente por las autoridades regionales encargadas de la cooperación transfronteriza que, si bien deseaban contar con un marco jurídico, no que-

³³ Sobre el Tratado de Valencia, *vid.* M.J. MERCHÁN PUENTES, «El Tratado bilateral hispano-portugués sobre cooperación transfronteriza de 2002», *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 2003, pp. 717 y ss. y M. SOBRIDO PRIETO, «El Tratado hispano-portugués sobre la cooperación transfronteriza territorial», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* n° 8, 2004, www.reei.org.

rían que éste impidiera la cooperación por otros cauces, en determinados casos más eficaces³⁴.

Las autoridades territoriales concernidas que deseen crear un marco de cooperación de derecho público deberán concluir un convenio de cooperación en el que se podrán establecer obligaciones jurídicas, no pudiendo sin embargo ser objeto de convenio determinadas competencias de las entidades territoriales que explicita el Tratado, ni la modificación del estatuto jurídico de dichas entidades, ni la facultad de hacer extensivas las disposiciones del convenio a entidades territoriales que no lo hayan firmado (art. 5). Estos convenios permitirán también crear organismos de cooperación transfronteriza, dotados (art. 11) o no (art. 10) de personalidad jurídica. Estos últimos podrán adoptar la forma de *las Associações de Direito Público* o de las *Empresas intermunicipais* previstos en el derecho portugués o de los Consorcios previstos en el ordenamiento jurídico español (art. 9). Los estatutos de los organismos con personalidad jurídica deberán contener una serie de especificaciones fijadas en el Tratado (art. 11). Hay que señalar, además, con respecto a ellos que, a diferencia del Tratado de Bayona, en el de Valencia se establece como únicos objetivos de estos organismos la realización de obras públicas, la gestión común de equipamientos o servicios públicos y el desarrollo de acciones que les permitan beneficiarse del Programa España-Portugal de la iniciativa comunitaria Interreg III A o de los instrumentos, aceptados por las Partes, que lo sustituyan. Los organismos sin personalidad jurídica – Grupos de trabajo entre municipios o Comunidades de trabajo entre regiones – se corresponden con los que hasta ahora han venido funcionando, los cuales tienen un plazo de cinco años para adaptarse a las exigencias del Tratado (art. 13)³⁵.

El Tratado de Valencia crea una Comisión hispano-portuguesa para la cooperación transfronteriza (art. 8) a la que se encarga de supervisar y evaluar la aplicación del Tratado y de impulsar su desarrollo. Estará compuesta por un máximo de siete representantes gubernamentales designados por los Gobiernos. Se prevé además la posibilidad de que, cuando la Comisión trate asuntos de aplicación del Tratado sometidos a las instancias territoriales españolas y portuguesas, participen en las reuniones como miembros de las respectivas delegaciones representantes de dichas instancias y entidades territoriales y de los organismos concernidos por la cooperación transfronteriza de que se trate. Estos mismo representantes podrán también participar en las reuniones de los comités sectoriales de composición paritaria que pueda crear la Comisión al objeto de tratar aspectos específicos de las iniciativas de cooperación.

³⁴ La doctrina científica también había señalado la importancia que reviste la flexibilidad y la falta de exigencias de tipo formal en el desarrollo de la cooperación transfronteriza. Vid. M. BERNAD y ÁLVAREZ DE EULATE, «La coopération transfrontalière régionale et locale», *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, vol. 243, 1993-IV, pp. 380 y ss.

³⁵ A diferencia de lo previsto en el Tratado de Bayona, en las Comunidades de trabajo hispano-portuguesas en las que participe una Comunidad autónoma española solo podrá participar una Comisión de coordinación portuguesa y viceversa (art. 10).

En cuanto al procedimiento es aplicable el Real Decreto 1317/1997 al que ya nos hemos referido con relación al Tratado de Bayona de 1995.

La firma del Tratado de Valencia, al dar plena eficacia al Convenio-marco europeo y establecer cauces jurídicos para la cooperación, es posible que signifique un hito importante en la materia que nos ocupa. La Comunidad Autónoma de Galicia y la Comisión de coordinación de la Región Norte de Portugal han adaptado en 2006 a las previsiones del Tratado de Valencia la Comunidad de Trabajo Galicia-Región Norte de Portugal. También en 2006, la Diputación provincial de Pontevedra y la Comunidad intermunicipal del Valle del Miño (Portugal) han suscrito un convenio para la creación de la Asociación del Valle del Miño transfronterizo-Unimiño, organismo de cooperación con personalidad jurídica bajo la forma de una *Associação de Direito Público* sometida al derecho portugués. Ese mismo año, las nueve cámaras municipales de la Beira Interior Norte (Portugal) y la Diputación provincial de Salamanca han constituido la Comunidad de Trabajo Beira Interior Norte-Provincia de Salamanca, sin personalidad jurídica.

Aunque no se encuentran entre las regiones a las que les es aplicable el Tratado de Valencia (art. 3), no podemos cerrar este punto relativo a la cooperación transfronteriza hispano-portuguesa sin hacer una referencia, aunque sea mínima, a las relaciones entre una región española, Canarias, y una región portuguesa, Madeira, que, a diferencia de las restantes regiones portuguesas –salvo Azores– goza realmente de autonomía regional. Se trata, como se sabe, de dos archipiélagos situados en el Atlántico Norte, a no demasiada distancia, que no comparten una frontera semejante a la que hasta ahora nos ha ocupado, pero sí una frontera marítima tanto entre sus plataformas continentales como entre sus zonas económicas exclusivas³⁶. El hecho de que España y Portugal no hayan llevado a cabo las necesarias delimitaciones no quita que la confluencia exista y que, por lo tanto, exista también un espacio fronterizo y unas relaciones en las que los intereses de ambos archipiélagos confluyen, principalmente en lo que se refiere a la pesca, a la salvaguarda de los recursos naturales y, de forma especial, al turismo y a la protección del mar y de las costas frente a la contaminación, en una zona en la que el paso de grandes petroleros constituye una amenaza continua. No existe aún un convenio suscrito por ambas regiones porque sus intereses fundamentales en las materias señaladas no quedan inscritos en el ámbito de sus competencias autonómicas sino que pertenecen más bien al ámbito competencial del Estado. Sin embargo, desde hace tiempo, sus autoridades mantienen contactos más o menos periódicos y asumen compromisos de cooperación que, a buen seguro, no han de tardar mucho en plasmarse por escrito en un protocolo de cooperación³⁷.

³⁶ Vid. V.L. GUTIERREZ CASTILLO, *España y sus fronteras en el mar*, Dykinson, Madrid 2004 y E. Orihuela Calatayud, *España y la delimitación de sus espacios marítimos*, Universidad de Murcia, Murcia 1989.

³⁷ Sobre los contactos entre Canarias y Madeira y los problemas que plantea el hecho de que la autoridad sobre las zonas marítimas objeto de interés recíproco quede mayoritariamente dentro del ámbito competencial estatal puede consultarse nuestros trabajos «Un nuevo ámbito de cooperación transfronteriza hispano-portuguesa: La Macaronesia», en *La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa en 2001*,

2.3. *Las relaciones de Castilla y León con las regiones Norte y Centro de Portugal*

Si troceamos la frontera hispano-portuguesa en tramos regionales podemos distinguir, desde el punto de vista español, la raya gallega, la raya castellano-leonesa, la raya extremeña y la raya andaluza. Estos tramos de frontera solo encajan a medias desde el punto de vista geográfico con las divisiones administrativas portuguesas al frente de las cuales hay una Comisión de coordinación³⁸, especie de delegación del Gobierno central: Portugal Norte, Portugal Centro, Alentejo y Algarve. La primera de ellas hace frontera con Galicia y Castilla y León, la segunda, con Castilla y León y Extremadura, la tercera con Extremadura y Andalucía y la cuarta con Andalucía únicamente. A esta falta de coincidencia en lo que se refiere al ámbito geográfico de competencia territorial de las autoridades respectivas es preciso añadir algo que dificulta notablemente las relaciones: Mientras en España es la autoridad autonómica la que ejerce las competencias en su ámbito territorial, en Portugal –salvo en Azores y Madeira– no existe una regionalización semejante a la española, siendo las Comisiones de coordinación meros representantes del Gobierno central.

Castilla y León hace frontera con Portugal a través de Salamanca y Zamora en una longitud de 350 kilómetros. De ellos, 180 corresponde a la provincia de Salamanca y 170 a la de Zamora. La frontera va desde los montes de León – Parque natural de Montecinho – hasta la Sierra de Gata. En esa zona la densidad de población a un lado y otro de la frontera es de unos 28 habitantes por kilómetro cuadrado³⁹. En estas condiciones y dada la pobreza de la zona la cooperación transfronteriza nunca tuvo la menor relevancia. Hubo algunas relaciones económicas, a pesar de las dificultades de las comunicaciones, que tuvieron que ver con los cereales, los vinos y el ganado. Y junto con el comercio existió en algunas épocas un pequeño tráfico de contrabando de ganado, café, bacalao, calzado, etc. Las migraciones más frecuentes han sido de portugueses hacia España para trabajar como jornaleros en Castilla y León y en Extremadura, pero también en la minería leonesa, en la construcción y en el servicio doméstico.

La cooperación iniciada por Castilla y León en época reciente ha encontrado su base en la conclusión, en 1995, de los Protocolos de cooperación con las regiones Norte y Centro de Portugal. Unos años antes, en 1990, Castilla y León había iniciado contactos con las regiones Norte y Centro de Portugal que quedaron plasmadas en sendas declaraciones –de contenido casi idéntico– en las que se recoge la voluntad de cooperación de las regiones implicadas, señalándose los ámbitos materiales de la misma. El 21 de febrero de 1995, se firmó en Oporto el primero de los Proto-

cit. pp. 199 y ss. y «El proyecto de cooperación transfronteriza luso-española en Macaronesia», *Relações Portugal-Espanha. Uma história paralela, um destino comum*, Centro de Estudos da População Económica e Sociedade, Porto 2002, pp. 35 y ss.

³⁸ Desde el año 2003 se denominan Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional (CCDR).

³⁹ La densidad española es de 77 habitantes por km. cuadrado, la de Portugal de 111 y la media de la Comunidad europea era de 145 mientras tuvo quince Estados miembros, siendo la más alta la de Holanda con 443 habitantes y la más baja la de Finlandia con 17 habitantes por km. cuadrado.

colos. El segundo, en Valladolid, el 3 de marzo del mismo año. Los Protocolos son bastante diferentes siendo mucho más modesto en sus pretensiones el primero de ellos⁴⁰. Puede decirse con carácter general que se limita a prever de forma bastante vaga cauces más concretos de cooperación para el futuro. Por el contrario, el Protocolo acordado con la Región Centro llega algo más lejos puesto que crea organismos de cooperación –entre ellos una Comunidad de Trabajo– y los asigna competencias concretas. En ambos Protocolos se introduce la cláusula en virtud de la cual se deja claro que lo acordado constituye un compromiso mutuo de carácter no normativo que no modifica el reparto de competencias establecido en cada territorio respectivamente por los derechos internos español y portugués. El 19 de enero de 2000 se firmó en Bragança un segundo Protocolo con la Región Norte de Portugal en por el que se crea la Comunidad de Trabajo Castilla y León-Norte de Portugal al objeto explícito de «aprovechar con éxito las oportunidades que se abren en el seno de la Unión Europea».

La cooperación establecida en los últimos años entre Castilla y León y las regiones portuguesas fronterizas no es, seguramente, demasiado significativa, pero para ser justos es preciso poner de relieve que no podía partir de una base menos propicia. Cualquier «manual» de cooperación transfronteriza señala que ésta no se puede forzar. La creación de estructuras comunes no debe en ningún caso constituir el primer paso de la cooperación sino que debe responder únicamente a la necesidad de ampliar, profundizar o canalizar una cooperación ya existente. Es decir, justo lo contrario de lo que ha habido que hacer, puesto que en el ámbito geográfico que nos ocupa la cooperación prácticamente no existía. Las principales acciones llevadas a cabo en estos años han sido reseñadas en el trabajo ya citado de M. Corral Suarez⁴¹, para quien la labor fundamental realizada hasta ahora ha sido el establecimiento de una red de contactos transfronterizos cuya efectividad está todavía por demostrar. Se ha creado la Asociación Pueblos Vivos entre Zamora y Tras-os-Montes, la Asociación Ibérica de Municipios ribereños del Duero, la Asociación de Empresarios de la región de Braganza y la Cámara de comercio e Industria de Zamora. La Diputación Provincial de Zamora y las Cámaras municipales de Bragança, Miranda do Douro, Mogadouro, Vimiosa y Vinhais constituyeron en 1995 un Grupo de Trabajo Hispano-portugués Zamora-Tras-os-Montes con el fin de alcanzar «un nivel óptimo de comunicación y colaboración en la ejecución de acciones que, incluidas en sus respectivos ámbitos competenciales, sean de interés transfronterizo». También se ha creado

⁴⁰ No vamos a realizar aquí un análisis de los mismos que ya hemos llevado a cabo en otros lugares. Pueden verse para ello nuestros trabajos titulados «La cooperación exterior de las Comunidades Autónomas: La cooperación transfronteriza», en J. GARCÍA ROCA (Coord.), *Derecho Público de Castilla y León*, Secretariado de publicaciones e intercambio científico de la Universidad de Valladolid, Valladolid 1999, pp. 383 y ss. y «La actividad exterior de Castilla y León» en J. PUEYO LOSA y M^a. T. PONTE IGLESIAS (Eds.), *La actividad exterior y comunitaria de Galicia. La experiencia de otras comunidades autónomas*, Colección Derecho, Fundación Alfredo Brañas, Santiago de Compostela 1997, pp. 107 y ss. También el trabajo de M. CORRAL SUÁREZ, *loc. cit.*, p. 73 y ss.

⁴¹ *Ibid.*, pp. 79 y ss.

un Polo universitario transfronterizo de la Comunidad de Castilla y León y la Región Centro de Portugal en el que participan ocho Universidades, tres de ellas portuguesas –Aveiro, Beira interior y Coimbra– y cuatro españolas: Burgos, León, la Pública y la Pontificia de Salamanca y Valladolid.

Se han concluido igualmente protocolos de cooperación en materia de cultura (entre la Comunidad de Castilla y León y las Cámaras municipales de Mirandela, Maia, Macedo dos Cavaleiros y Braganza y entre la Cámara municipal de Braganza y el Ayuntamiento de Zamora) y en materia de turismo con el fin de propiciar la realización de proyectos conjuntos y, en general, de intensificar los intercambios de información, las reuniones de coordinación, etc. En este contexto hay que destacar que desde hace unos años se explota con fines turísticos la navegación por el río Duero y que el flujo veraniego de castellano-leoneses hacia las playas portuguesas es cada vez más intenso. Dentro del área empresarial se puede citar el Acuerdo firmado en 1998 por el Consejo Empresarial de la Región Centro de Portugal y la Confederación de Organizaciones Empresariales de Castilla y León (CECALE) o el Protocolo suscrito el mismo año por la Confederación de Empresarios Salmantinos (CONFAES) y el Núcleo Empresarial de la Región Centro de Portugal. También es preciso citar el proyecto «Duero Región Fluvial» que, dentro del Programa comunitario Terra, pretende desarrollar un importante proceso institucional y técnico de ordenación territorial transnacional.

El Programa de acción conjunta entre Castilla y León y la Región Centro de Portugal para los primeros años del presente siglo señalaba todavía como objetivo de la Comunidad de Trabajo la construcción de «una visión común» para el espacio geográfico afectado, fijando una estrategia fundamental, varios objetivos generales y unas líneas prioritarias. La estrategia fundamental perseguía la consolidación de esa visión común a la que acabamos de referirnos. Los objetivos generales tenían como objetivo estructurar el territorio, dinamizar la economía, promover la innovación, valorizar los recursos e intensificar la cooperación. Las líneas y medidas prioritarias preveían el refuerzo de la permeabilidad de la frontera, la cooperación económica, tecnológica y científica, la dinamización socio-económica local, el desarrollo agrario y rural sostenible, la recuperación del patrimonio natural y cultural, la integración socio-cultural de las poblaciones rayanas y la consolidación de las estructuras institucionales para la cooperación.

El Programa de acción conjunta correspondiente a las relaciones entre Castilla y León y la Región Norte de Portugal planteaba cuatro objetivos: Articulación del espacio conjunto de ambas regiones, vertebración del espacio transfronterizo, valorización externa del espacio conjunto en dominios de excelencia y difusión del proceso de cooperación, organización y asistencia técnica. Al primero de ellos correspondían una serie de medidas relativas a la articulación de las redes de transporte, el desarrollo de la sociedad de la información, la cooperación científica y tecnológica, la promoción del turismo. Para la consecución del segundo objetivo las medidas buscaban la permeabilización de la frontera, la ordenación urbana y territorial, el desarrollo rural, la valorización y la recuperación del patrimonio natural, el desarrollo del turismo y la dinamización socio-económica local. Para alcanzar el tercer objetivo se pre-

veían medidas tendentes a la promoción de productos turísticos de excelencia y del patrimonio cultural. Finalmente, para el cuarto objetivo, las medidas iban dirigidas a la organización, asistencia técnica, acompañamiento y gestión.

De lo expuesto se desprende que los Programas de acción con la Región Norte y con la Región Centro, cuyas líneas maestras hemos transcrito, eran fácilmente intercambiables y, por tratarse de objetivos cuya consecución sería deseable, valían para cualquier tipo de cooperación transfronteriza en cualquier lugar. Lo que se precisa es comprobar qué es lo que realmente se ha llevado a cabo dentro de los mismos, con cuánta financiación se ha contado y cuáles son los resultados tangibles. Un simple vistazo al Boletín Oficial de Castilla y León pone de manifiesto la considerable cantidad de ayudas, premios, subvenciones, estudios, reuniones, etc. que la autoridad regional convoca, concede o promueve con el fin de alcanzar los objetivos recogidos en los programas de acción. No obstante, la financiación no es mucha y su eficacia real es aún pronto para poder precisarla.

V. LOS NUEVOS INSTRUMENTOS PARA LA COOPERACIÓN

La rivalidad que algunos han creído detectar entre la Unión Europea y el Consejo de Europa en el ámbito de la cooperación transfronteriza puede estar a punto de desaparecer si tenemos en cuenta que en este momento la Unión Europea ha adoptado un Reglamento que crea la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) y el Consejo de Europa lleva entre manos desde hace años –y alguna vez se acabará convirtiendo en un texto definitivo que entre en vigor– un proyecto que parece ir al encuentro de aquél y a dar solución, en todo caso, a los problemas jurídicos que desde siempre han dificultado la cooperación transfronteriza de las entidades regionales y locales. El primero de ellos es el Reglamento (CE) nº 1028/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT). El otro es un proyecto del Consejo de Europa que fue primero un «Proyecto de Protocolo nº 3 al Convenio-marco europeo de 1980 para la creación de Agrupaciones euro-regionales de cooperación (AEC)», luego pasó a ser un «Proyecto de Convenio Europeo estableciendo una Ley uniforme relativa a las Agrupaciones de Cooperación Territorial (ACT)» y recientemente se ha convertido de nuevo en un «Proyecto de Protocolo nº 3 al Convenio-marco relativo a las Agrupaciones Euro-regionales de Cooperación»⁴².

⁴² Doc. COM(2004) 496 final, 2004/0168(COD) de 14.7.2004, *Proposition de Règlement du Parlement Européen et du Conseil relatif à l'institution d'un Groupement européen de coopération transfrontalière (GECT)*. El tercer informe de la Comisión sobre la Cohesión económica y social –de 18 febrero de 2004– titulado «Un nuevo partenariat para la cohesión: convergencia-competitividad-cooperación», ya preveía la intención de la Comisión de proponer un nuevo instrumento jurídico que facilitara a las autoridades locales y regionales llevar a cabo actividades de cooperación transfronteriza. Sobre los proyectos del Consejo de Europa, *vid. Proposition de projet de Protocole nº3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à l'institution des groupements eurorégionaux de coopération (GEC)* (doc. LR-CT (2004) 15),

1. Los obstáculos con los que sigue tropezando la cooperación transfronteriza

La doctrina ha venido señalando los obstáculos y ofreciendo soluciones a los problemas que dificultan la cooperación transfronteriza⁴³. La práctica demuestra, sin embargo, que algunos de estos últimos tienen difícil arreglo con los medios con los que hasta ahora se ha contado. Las soluciones ofrecidas por el derecho comunitario, como la Sociedad cooperativa europea o la Agrupación europea de interés económico, no han dado el resultado esperado. Es así como un informe elaborado en 2001 por la Asociación de Regiones Fronterizas de Europa (ARFE)⁴⁴ pone de relieve palmariamente cuáles siguen siendo esos obstáculos y cuáles serían las ventajas que podría aportar la adopción de un instrumento jurídico de derecho público semejante al que en aquel momento acababa de proponer la Comisión Europea. Entre los primeros, sigue siendo un escollo difícil de superar el de las diversas estructuras administrativas, los distintos sistemas legales y los diferentes niveles de competencias asumidas por las regiones de un lado y otro de cada frontera. Como consecuencia de ello, una parte muy importante de las estructuras de cooperación que se han ido creando al paso de las iniciativas Interreg carecen de fuerza jurídica aunque estén sirviendo, mejor o peor, al objetivo propuesto. Por lo que se refiere a las ventajas, el informe señala, entre otras, la persistencia de la cooperación por encima de los cambios de mayorías o de opinión en los diferentes niveles de la administración, el control democrático, la adopción de medidas conjuntas de carácter vinculante, la posibilidad de delegar competencias y responsabilidades, una cooperación que no necesitaría limitarse al mínimo denominador común de competencias, una estructura sometida a la supervisión del derecho público, etc.

2. El Reglamento comunitario n° 1082/2006 que crea la agrupación europea de cooperación territorial

El Reglamento (CE) n° 1082/2006 sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT), al que tantas veces hemos hecho ya alusión, se basa en el artículo 159 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, cuyo párrafo tercero prevé

Avant-projet révisé de Convention européenne portant loi uniforme relative aux groupements de coopération territoriale (GCT), Conseil de l'Europe, Comité Directeur de la Démocratie locale et régionale (doc. CDLR (2006) 17) y Comité d'experts sur la coopération transfrontalière, Projet de troisième protocole à la Convention-cadre de Madrid relatif aux groupements régionaux de coopération (doc. LR-CT(2007) 3).

⁴³ Vid. M. BERNAD ÁLVAREZ DE EULATE, «La coopération transfrontalière...», *loc. cit.*, pp. 293 y ss.

⁴⁴ Informe titulado «Towards a new community legal instrument facilitating public law based trans-european co-operation among territorial authorities in the European Union», aportado al estudio realizado en octubre de 2001 por el Comité de las Regiones de la Unión Europea sobre «La cooperación transeuropea entre los entes territoriales. Nuevos desafíos y pasos futuros necesarios para mejorar la cooperación».

que «si se manifestare la necesidad de acciones específicas al margen de los fondos y sin perjuicio de las medidas decididas en el marco de las demás políticas comunitarias, el Consejo podrá adoptar dichas acciones de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 251 previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones». Se trata de un texto relativamente corto –dieciocho artículos– que recoge la experiencia adquirida tras muchos años de cooperación transfronteriza en Europa y cuya finalidad, tal como se indica en el preámbulo y en el artículo primero, es crear un mecanismo de cooperación para reforzar la cohesión económica y social que permita superar las dificultades con que tropieza la cooperación transfronteriza, transnacional e inter-regional como consecuencia de la existencia de diferentes regímenes jurídicos. Para ello se crea un instrumento de derecho público, dotado de personalidad jurídica y capacidad de obrar, que sirva tanto para llevar a cabo programas de cooperación cofinanciados por la Comunidad Europea como para realizar acciones de cooperación transfronteriza por la sola iniciativa de los Estados o de sus regiones y colectividades locales, sin intervención financiera de la Comunidad. Ese instrumento es la Agrupación Europea de Cooperación Transfronteriza (AECT). Pueden ser parte en una AECT una o varias de las categorías siguientes: Estados miembros de la Unión Europea, colectividades regionales, colectividades locales y otros organismos públicos diferentes de las colectividades regionales y locales. También podrán ser miembros las asociaciones formadas por organismos pertenecientes a una o más de las categorías anteriores (art. 3). Las competencias de la AECT deben quedar establecidas en un «convenio» que tiene que contener una serie de precisiones establecidas en el artículo 8: a) nombre de la AECT y domicilio social; b) la parte del territorio en el que la AECT puede ejecutar sus cometidos; c) el objetivo específico y las funciones de la AECT, su duración y las condiciones de su disolución; d) la lista de los miembros de la AECT; e) la legislación aplicable a la interpretación y aplicación del convenio, que deberá ser la del Estado donde esté ubicado el domicilio social de la AECT; f) los acuerdos pertinentes de reconocimiento mutuo, incluidos los relativos al control financiero y g) los procedimientos de modificación del convenio. La AECT deberá adoptar su propio estatuto que, igualmente, habrá de contener determinados datos y regular las modalidades de su funcionamiento de acuerdo con el artículo 9 del proyecto. Otras disposiciones se refieren a los órganos de la AECT (art. 10), al presupuesto de la misma (art. 11), o a la necesidad de que se anuncie en el Diario Oficial de la Unión Europea la creación de la AECT detallando su nombre, objetivos, miembros y domicilio social (art. 5).

Se trata de un Reglamento curioso –tiene una serie de características más propias de una Directiva– que ofrece, en principio, aspectos muy positivos, como así lo expresaron tanto el Comité de las Regiones como el Comité Económico y Social en sendos informes al proyecto en los que –en especial el primero– prácticamente se limitaron a proponer que cada vez que en el texto se hiciera referencia a la cooperación transfronteriza se añadiera la cooperación transnacional e inter-regional. Entre esos aspectos positivos se encuentra sin duda el hecho de que la creación de una AECT es facultativa y no excluye otras fórmulas de cooperación. El Reglamento presenta, no obstante, algún punto concreto de difícil comprensión a primera vista

como es la posible presencia de los Estados como parte en las AEET. Efectivamente, como ya hemos señalado, en su artículo tercero se establece la posibilidad de que en una AEET pueden participar Estados miembros, colectividades locales y regionales y otros organismos públicos de carácter local. Da la impresión de que no existe razón alguna para que los Estados participen en las AEET puesto que los Estados ya disponen de los instrumentos clásicos de cooperación, siendo las entidades territoriales las que los necesitan. Sin embargo esa presencia estatal puede deberse a dos razones diferentes: o bien porque se tiene en cuenta que hay Estados miembros de la Unión Europea que no tienen regiones sino que región y Estado coinciden⁴⁵, o bien porque se pretende crear un instrumento de cooperación al que, al estar presentes Estados y entidades territoriales, se puedan delegar competencias no sólo territoriales sino también nacionales. Este podría ser el concepto de cooperación transnacional a que hace referencia el texto que nos ocupa. No parece fácil, sin embargo, que esta última sea la razón de la presencia de la Estados en la AEET –aunque el hecho de que la base del proyecto de Reglamento sea el artículo 159 TCE parece indicar que se busca algo más que un mero instrumento para el reparto de los fondos comunitarios– pero constituiría una fórmula que, seguramente, supondría un importante paso adelante en la evolución de la cooperación transfronteriza. Y es que, en efecto, la cooperación entre entidades territoriales se resiente, con frecuencia, de la falta de competencias de estas últimas en materias que, sin embargo, son de excepcional importancia para ellas. Este es el caso, entre otras, de las regiones marítimas, y en especial de las ultraperiféricas, que si bien poseen competencias en materia de turismo, protección del medio ambiente, costas, etc. dentro de su territorio, el efectivo desarrollo de las mismas exigiría que también pudieran ejercer estas competencias sobre las zonas de mar adyacentes a sus costas –pesca, protección de especies, lucha contra la contaminación, salvamento marítimo, etc.– que, sin embargo, se encuentran sometidas al poder del Estado. El caso de Canarias y Madeira, al que nos hemos referido más arriba, constituye un claro ejemplo de ello. La creación de una AEET en la que intervienen los Estados y la transferencia a ésta del ejercicio de competencias tanto territoriales como estatales no constituiría desde luego una medida basada en un reparto claro de competencias sino más bien, por el contrario, en un ejercicio conjunto de competencias que encajaría perfectamente en el principio de partenariat, tan auspiciado por la Unión Europea.

No vamos a hacer aquí un estudio del Reglamento que examinamos. Nos vamos a limitar a exponer de forma sucinta el resumen del detallado y profundo análisis llevado a cabo bajo la dirección de N. Levrat bajo los auspicios del Comité de las Regiones⁴⁶.

⁴⁵ Hasta ahora, éste había sido el caso de Luxemburgo, pero a partir de la ampliación también lo es el de Estonia, Letonia, Lituania y, posiblemente, Chipre y Malta.

⁴⁶ «Le Groupement européen de coopération territoriales (GECT)», Union Européenne, Comité des Régions, (CDR 117-2007, ETU), <http://www.cor.europa.eu/egtc.htm>. Sobre la génesis y el contenido del Reglamento hay varias contribuciones en la obra colectiva dirigida por H. Labayle *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière. Actes de la Journée d'étude du 16 septembre 2005*, Bruylant, Bruselas 2006.

Se trata de un trabajo especialmente crítico en el que se abordan muchas cuestiones, entre las cuales vamos a recoger las relativas a los elementos constitutivos de una AECT, a sus funciones y al derecho aplicable a la misma y a sus actos.

Con relación a los elementos constitutivos. Son siete los más importantes: En primer lugar el hecho de que una AECT debe estar formada por miembros situados al menos en el territorio de dos Estados miembros de la Unión Europea. En segundo lugar, la AECT posee personalidad jurídica de derecho comunitario y se le atribuirá, según los casos, personalidad de derecho público o de derecho privado en el derecho interno. Tercero, la AECT tendrá la más amplia capacidad que a las personas jurídicas se reconozca en la legislación nacional. Cuarto, la AECT tiene su base en un Convenio y en sus estatutos. Quinto, debe tener una sede cuya localización es importante puesto que determina ciertos supuestos la legislación aplicable. Sexto, tiene que disponer de órganos, como mínimo de una asamblea y de un director y, finalmente, en séptimo lugar, tiene que adoptar un presupuesto anual.

Por lo que se refiere a sus funciones, son tres las más importantes: Gestionar los Fondos estructurales, realizar una cooperación estrategia y ser, en su caso, el instrumento para el desarrollo de un proyecto de cooperación. Y en cuanto al derecho aplicable, es de señalar que los distintos actos de una AECT quedan sometidos a reglas diferentes, siendo aplicable por lo general el derecho nacional de los miembros al que el Reglamento hace numerosos reenvíos. La conclusión a la que se llega es que las AECT van a constituir un mecanismo más de gestión de la cooperación transfronteriza y que va a haber diferentes tipos de AECT, lo cual, a corto plazo al menos, no va a producir un efecto uniforme sobre el territorio de la Unión Europea si bien, a largo plazo, es posible que haga evolucionar a los derechos nacionales y pueda generar ese efecto unificador. En todo caso, se espera de momento que facilite a la Unión Europea el reparto de sus Fondos. Para el periodo 2007-2013 tiene previsto dedicar muchos millones de Euros al objetivo nº 3, de los cuales el 73.86% irán a la cooperación transfronteriza, el 20.95% a la cooperación transnacional y el 5.19% a la inter-regional.

3. Los proyectos del Consejo de Europa

Como ya pusimos de relieve, el Convenio-marco europeo de 1980 supuso la toma de conciencia de los Estados acerca de la necesidad de crear cauces jurídicos mediante los cuales se desarrollara la cooperación transfronteriza y el Protocolo de 1995 sirvió para que se reconociera el derecho de las autoridades regionales y locales a concluir acuerdos de cooperación dotados de valor jurídico. Dichas autoridades podrían, además, crear organismos dotados de personalidad jurídica. El primero de ambos instrumentos propició la adopción de algunos otros, entre los que destacan el Convenio Benelux de 1986, el Acuerdo Isselburg-Anholt de 1991⁴⁷ y el Acuerdo de

⁴⁷ Entre Alemania, Baja Sajonia, Holanda y Renania del Norte-Westfalia

Maguncia de 1996⁴⁸. Las soluciones adoptadas por estos convenios y la práctica llevada a cabo a partir de ellos se encuentra en la base de otros convenios posteriores, que podemos denominar como de última generación, entre los que se encuentran los Tratados de Bayona y de Valencia de los que ya nos hemos ocupado y también los de Karlsruhe de 1996⁴⁹ y de Bruselas de 2002⁵⁰. Sin embargo, todos estos acuerdos destinados a facilitar la cooperación transfronteriza no han sido capaces de evitar completamente las dificultades surgidas de la diversidad existente entre los sistemas jurídicos de los distintos países. Puede decirse que, por lo general, se han limitado a establecer unas normas de conflicto que en cada uno de los diferentes supuestos planteados reenvían a uno de los ordenamientos en presencia, de tal manera que, finalmente, el Consejo de Europa comprendió que la variedad de regímenes jurídicos a que daban lugar no era el medio más adecuado para hacer progresar el objetivo unificador que persigue. Por eso se pensó en adoptar un nuevo Protocolo al Convenio-marco mediante el cual se pudiera establecer un derecho uniforme aplicable a todas las relaciones transfronterizas que se establecieran en Europa. De esta forma se pretendía evitar situaciones indeseables, como el que un mismo organismo de cooperación transfronteriza pueda ser considerado de derecho público en un lado de la frontera y de derecho privado en el otro; o que los actos del mismo organismo puedan tener un valor jurídico diferente en cada uno de los países que participan en la cooperación. Así es como se empezó a trabajar en un proyecto de Protocolo nº 3 al Convenio-marco de Madrid cuyo objetivo era «la cooperación transfronteriza de las colectividades o autoridades territoriales relativa a la institución de Agrupaciones Euro-regionales de Cooperación (AEC)». Pretendía ofrecer una vía que permitiera salvar los obstáculos jurídicos que dificultan la cooperación transfronteriza. Este proyecto de Protocolo, manteniendo su objetivo, se transformó, sin embargo, a partir del año 2005 en un nuevo proyecto, esta vez de Convenio europeo estableciendo una ley uniforme relativa a las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT)⁵¹.

⁴⁸ Entre la Comunidad germanófona de Bélgica, la Región Valona, Renania-Palatinado y Renania del Norte-Westfalia,

⁴⁹ Concluido entre Alemania, Francia, Luxemburgo y los cantones suizos de Argovie, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Jura y Solerure; más tarde se han adherido los cantones de Berna, Ginebra, Neuchâtel, Schaffhouse, Valais y Vaud.

⁵⁰ Entre Francia, Bélgica, La Comunidad y la Región flamencas, la Comunidad francesa y la Región Valona.

⁵¹ Las razones de este cambio de planteamiento – que no afecta en los sustantivo el contenido – las expone Y. LEJEUNE, «L'apport du Conseil de l'Europe à l'élaboration d'un droit commun de la coopération transfrontalière», en H. LABAYLE (Dir.), *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière? Actes de la Journée d'étude du 16 septembre 2005*, Bruylant. Bruselas 2006, pp. 133 y ss. La versión oficial del ante-proyecto en lengua francesa lleva por título *Avant-Projet révisé de Convention européenne portant loi uniforme relative aux groupements de coopération territoriales (GCT)*, (Doc. CDLR (2006) 17, Note du Secrétariat établie par la Direction Générale I, Affaires Juridiques, Direction de la coopération pour la démocratie locale et régionale).

El proyecto de Convenio europeo trataba de establecer un organismo –la Agrupación de Cooperación Territorial– que abarcara tanto la cooperación transfronteriza propiamente dicha como la inter-regional y la transnacional. Se trataba de un instrumento internacional compuesto por sólo catorce artículos cuyo objetivo fundamental era obtener de los Estados que lo ratificaran el compromiso de introducir en sus respectivas legislaciones una ley uniforme que habría de regir las ACT. El contenido de dicha ley uniforme –de sesenta y ocho artículos– aparecía como Anexo I al Convenio. No vale la pena hacer aquí, en este contexto tan general sobre la cooperación transfronteriza, un análisis detallado de dicha ley uniforme, máxime cuando, como es el caso, el proyecto ha sido abandonado. Baste decir que el derecho material regulador de la creación, el funcionamiento y el control de las AECT era muy parecido al previsto para las AEC, organismos que, prácticamente, sólo cambiaban de nombre para abarcar las tres fórmulas de cooperación inter-regional que ya conocemos⁵².

La cuestión es que el Consejo de Europa ha vuelto a la idea inicial de adoptar un tercer Protocolo al Convenio de Madrid. Como se explica en los antecedentes del nuevo proyecto⁵³, a pesar de que en marzo de 2006 estaba prácticamente terminado el proyecto de Convenio europeo estableciendo una ley uniforme, debido, entre otras razones, a que varias delegaciones estatales expusieron sus reservas acerca de la utilidad de dicho instrumento jurídico, se ha decidido volver al proyecto original, tratando, eso sí, de hacer compatibles las Agrupaciones Euro-regionales de Cooperación (AEC) con las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT) que crea el Reglamento europeo 1082/2006. Se abandona, por consiguiente, la idea de una ley uniforme como método casi exclusivo de solución y parece que se retoma el proyecto inicial. En ese caso hay que señalar que, tal como estaba el citado proyecto en 2005, existen varias diferencias entre el Reglamento comunitario y el proyecto europeo. Una de ellas es que no coinciden en cuanto al ámbito geográfico, puesto que el trabajo del Consejo de Europa va dirigido a todos sus miembros y no solo a los que son parte en la Unión Europea. Eso significa que su objetivo es también más amplio puesto que, sin excluir que el mecanismo previsto pueda ser útil a los Miembros de la Unión Europea para resolver problemas más o menos unidos con la IC Interreg o con los Fondos estructurales y su reciente objetivo n° 3, esa no es, lógicamente, su finalidad fundamental, sino la de servir a otros propósitos relacionados con la cooperación transfronteriza en general. Por otra parte, la fórmula utilizada por el proyecto del Consejo de Europa consistía, en parte, en la elaboración de un estatuto jurídico uniforme que pudiera ser aplicable en cualquier país Miembro para el funcionamiento de todas las AEC que pudieran crearse y, en parte, en el establecimiento de fórmulas de armonización de las legislaciones estatales. La consecuencia es que –otra diferencia– al contrario que el Reglamento de la Comunidad Europea, el proyecto del Consejo de Europa era un documento extenso, complejo, muy deta-

⁵² Sobre las características e las AEC, *vid. ibid.*, pp. 134 y ss.

⁵³ *Projet de Troisième Protocole à la Convention-cadre de Madrid relatif aux Groupements euro-régionaux de coopération* (doc. LR-CT (2007) 3, de 19 de enero de 2007).

llado e incluso, probablemente, difícil de valorar en su conjunto, puesto que en él se encontraban mezclados el derecho público y derecho privado. No podía ser de otra manera puesto que las agrupaciones que proponía el Proyecto de protocolo eran tanto de derecho público como de derecho privado, con personalidad jurídica y sin ella, y los mecanismos jurídicos previstos participaban del derecho administrativo, pero también del derecho mercantil –en el texto había varias referencias al derecho aplicable a las sociedades anónimas– o, incluso, del derecho internacional privado, en lo relativo a la armonización de legislaciones nacionales. Es de suponer que ese proyecto de 2005 sea retocado ahora para simplificarlo y para hacerlo perfectamente compatible con el Reglamento 1082/2006.

VI. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- AA.VV., *Constitución, Comunidades autónomas y Derecho internacional*, VI Jornadas de la Asociación española de profesores de D. Internacional, Santiago de Compostela 1982.
- AA.VV., *Actas del 1er Congreso de Economía regional de Castilla y León*, Junta de Castilla y León, Consejería de Economía y Hacienda, Servicio de Estudios, Valladolid 1990.
- AA.VV., *Relaciones internacionales y Comunidades autónomas*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona 1990.
- AA.VV., *Comunidades autónomas y Comunidad europea. Relaciones jurídico-institucionales*, A.A. Herrero de la Fuente (Coord.), Cortes de Castilla y León, Valladolid 1991.
- AA.VV., *La cooperación de Castilla y León con Portugal. Relaciones transfronterizas*, Cortes de Castilla y León, Valladolid 1995.
- AA.VV., *Derecho Público de Castilla y León*, J. García Roca (Coord), Secretariado de publicaciones de la Universidad de Valladolid, Valladolid 1999.
- G. ALBIOL BIOSCA, «Cooperación transfronteriza y unificación europea en el Convenio de Madrid de 1980», *Revista de Instituciones Europeas* 1983, pp. 448 y ss.
- G. BALOUP, «La représentation de l'Europe des Régions et des communes au Conseil de l'Europe», *Annuaire Européen*, vol. XXVI, 1980, pp. 73 y ss.
- M. BERNAD ALVAREZ DE EULATE, «La Comunidad de Trabajo de los Pirineos en el contexto europeo de cooperación transfronteriza», *Revista Española de Derecho Internacional* 1984, pp. 474 y ss.
- «La coopération transfrontalière régionale et locale», *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, vol. 243, 1993-IV, pp. 293 y ss.
- A. BLANC ALTEMIR, «La cooperación transfronteriza en Europa: especial referencia al marco pirenaico», *Afers Internacionals* n° 17, 1989, pp. 37 y ss.
- W. BRITO, «Portugal y la cooperación transfronteriza: Algunos problemas jurídicos», en E.J. Martínez Pérez, *La adaptación de los organismos de cooperación trans-*

- fronteriza por las Comunidades Autónomas*, Jabinete de iniciativas transfronterizas, Junta de Castilla y León, Valladolid 2006, pp. 87 y ss.
- M. CASTEIGTS, «Cadre juridique et enjeux politiques du financement de la coopération transfrontalière en Europe, en Y. Lejeune (Dir), *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'Etats distincts. Les expériences Franco-belge et Franco-espagnole*, Bryulant, Bruselas 2005, pp. 165 y ss.
- J.L. DE CASTRO RUANO, «La otra dimensión de la política del tercer nivel en Europa: El Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa», en *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones*, M.Pons, Madrid 2000, pp. 95 y ss.
- C. CONDE MARTÍNEZ, *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. La institucionalización de gobiernos territoriales y la integración internacional*, Tecnos, Madrid 2000.
- M. CORRAL SUÁREZ, «El estado actual de la cooperación transfronteriza entre Castilla y León y las Regiones Norte y Centro de Portugal», en *La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa en 2001*, Tecnos Madrid 2002, pp. 67 y ss.
- E. DECAUX, «La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités locales», *Revue Générale de Droit International Public* 1984, pp. 582 y ss.
- A. FERNÁNDEZ TOMÁS, «El ámbito internacional de actuación de las Comunidades Autónomas», *Huarte de San Juan*, nº 2, 1995, pp. 71 y ss.
- C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE Y ROMANÍ, *La Acción Exterior de las Comunidades Autónomas. Balance de una práctica consolidada*, Dilex, Madrid 2001.
- N. FERNÁNDEZ SOLA y E. PERALTA LOSILLA, «El papel de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos», *Revista Española de Derecho Internacional* 1994, pp. 498 y ss.
- Ch. FOESSER, M. BERNAD y J. ROBERT, *La Communauté de Travail des Pyrénées dans le nouveau contexte européen*, Communauté de Travail des Pyrénées, Zaragoza 1992.
- E. GÓMEZ CAMPOS, El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, *Documentos INAP*, nº 14, Diciembre 1997.
- P. GORDO GÓMEZ, *La industria agroalimentaria en Castilla y León*, Junta de Castilla y León, Consejería de Economía y Hacienda, Servicio de Estudios, Valladolid 1988.
- A.A. HERRERO DE LA FUENTE (Ed.), *La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa en 2001*, Tecnos, Madrid 2002.
- «La cooperación transfronteriza a nivel regional en Europa», en *Comunidades autónomas y Comunidad europea. Relaciones jurídico-institucionales*, Cortes de Castilla y León, Valladolid 1991, pp. 61 y ss.
 - «La actividad exterior de la Comunidad autónoma de Castilla y León», en *La actividad exterior y comunitaria de Galicia y la experiencia de otras Comunidades autónomas*, Fundación Alfredo Brañas, Santiago de Compostela 1997, pp. 107 y ss.

- «La actividad exterior de las Comunidades Autónomas: La cooperación transfronteriza», en J. García Roca (Coord), *Derecho Público de Castilla y León*, Publicaciones de la Universidad de Valladolid, Valladolid 1999, pp. 383 y ss.
- «Cohesión Económica y Social», en *Diccionario de términos comunitarios*, McGraw-Hill, Madrid 1997, pp. 50 y ss.
- «Los Fondos Estructurales y sus reformas», *Cuadernos de estudios empresariales* nº 9, 1999, pp. 333 y ss.
- «La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa. Nuevos instrumentos internacionales», en *Relações Portugal-Espanha: Cooperação e Identidade*, Fundação Rei Afonso Henriques, Porto 2000, pp. 263 y ss.
- «Un nuevo ámbito de cooperación transfronteriza hispano-portuguesa: La Macaronesia», en *La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa en 2001*, pp. 199 y ss.
- «El proyecto de cooperación transfronteriza luso-española en Macaronesia», en *Relações Portugal-Espanha: Uma história paralela, um destino comum*, Fundação Rei Afonso Henriques, Porto 2002, pp. 35 y ss.
- «La evolución del marco jurídico de la cooperación transfronteriza en Europa», en E.J. Martínez Pérez (Coord.), *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas*, Junta de Castilla y León, Gabinete de iniciativas transfronterizas, Valladolid 2006, pp. 9 y ss.
- F. IBÁÑEZ APARICIO, Castilla y León: PYME y Unión Europea, Real Instituto de Estudios Europeos, Zaragoza 1996.
- J.D. JANER TORRENS, «Nota al Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa a la administración general del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de CC.AA. y entidades locales con entidades territoriales extranjeras», *Revista Española de Derecho Internacional* 1998, pp. 360 y ss.
- A.Ch. KISS, «La frontière-coopération», en *La Frontière, Colloque de Poitiers de la Société Française pour le Droit International*, Pedone, Paris 1980, pp. 183 y ss.
- Y. LEJEUNE, «Vers un droit européen de la coopération transfrontalière», en Y. Lejeune (Dir.), *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'États distincts. Les expériences Franco-belge et Franco-espagnole*, Bruylant, Bruselas 2005, pp. 3 y ss.
- «L'apport du Conseil de l'Europe à l'élaboration d'un droit commun de la coopération transfrontalière» en H. Labayle (Dir.), *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière? Actes de la journée d'étude du 16 septembre 2005*, Bruylant, Bruselas 2006, pp. 119 y ss.
- N. LEVRAT, «L'émergence des instruments juridiques de la coopération transfrontière au sein du Conseil de l'Europe», en Y. Lejeune (Dir.), *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales relevant d'États distincts. Les expériences Franco-belge et Franco-espagnole*. Bruylant, Bruselas 2005, pp. 17 y ss.

- N. LEVRAT, «Commentaire de la proposition de règlement communautaire relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération territoriale dans la perspective de l'émergence d'un droit commun», en H. Labayle (Dir.). *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière? Actes de la journée d'étude du 16 septembre 2005*, Bruylant, Bruselas 2006, pp. 147 y ss.
- E.J. MARTÍNEZ PÉREZ, «La futura agrupación europea de cooperación transfronteriza», en *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades autónomas*, Gabinete de iniciativas transfronterizas, Junta de Castilla y León, Valladolid 2006, pp. 199 y ss.
- M^a.J. MERCHÁN PUENTES, «El Tratado bilateral hispano-portugués sobre cooperación transfronteriza de 2002», *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 2003, pp. 717 y ss.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales (Del Convenio-marco del Consejo de Europa al Tratado de Bayona y Real Decreto 1317/1997)*, Documentos INAP n° 14, diciembre 1997, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid 1997.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, *El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales*, Colección: Informes y documentos, Serie Administraciones territoriales, Madrid 2003.
- P.T. NEVADO MORENO, «La iniciativa comunitaria INTERREG: Su aplicación en la raya fronteriza hispano-portuguesa. Análisis general e incidencia en la Comunidad Autónoma de Castilla y León», *Revista de Estudios Europeos* n° 13, 1996, pp. 23 y ss.
- M.I. NIETO FERNÁNDEZ, *Las relaciones exteriores de Extremadura. Historia de una década (1990-1999)*, Junta de Extremadura, Mérida 2003.
- M. PÉREZ GONZÁLEZ, «La acción exterior del Estado y las Autonomías: Desarrollos en la práctica estatutaria», *Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz* 1986, Universidad del País Vasco, pp. 257 y ss.
- M.T. PONTE IGLESIAS, «Galicia y Región Norte de Portugal: Un ejemplo de cooperación regional transfronteriza», *Dereito, Revista xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, vol. 2, n° 1, 1993, pp. 161 y ss.
- X. PONS RAFOLS y E. SAGARRA TRIAS, *La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña*, Tribuna Internacional n° 8, Centre Estudis Internacionals, Publicaciones de la Universidad de Barcelona, Barcelona 2006.
- J. PUEYO LOSA y M^a T. PONTE IGLESIAS, *La actividades exterior y comunitaria de Galicia. La experiencia de otras comunidades autónomas*, Colección Derecho, n° 9 1997, Fundación Alfredo Brañas, Santiago de Compostela 1997.
- «La aplicación del Tratado hispano-portugués sobre cooperación transfronteriza de 2002. La práctica de la Comunidad autónoma de Galicia», en E.J. Martínez

- Pérez, *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza de las Comunidades autónomas*, Gabinete de iniciativas transfronterizas, Junta de Castilla y León, Valladolid 2006, pp. 99 y ss.
- A. REMIRO BROTONS, «El territorio, la frontera y las Comunidades fronterizas: reflexiones sobre la cooperación transfronteriza», *I Semana de Cuestiones Internacionales*, Cátedra Alfonso V de Aragón e Institución Fernando el Católico (CSIC), Zaragoza 1983.
- *La acción exterior del Estado*, Tecnos, Madrid 1984.
- M. SOBRIDO PRIETO, «El Tratado hispano-portugués sobre la cooperación transfronteriza territorial», *Revista electrónica de estudios internacionales* n° 8, 2004, www.reei.org.
- J.A. SOTILLO LORENZO, «La Comunidad Europea como factor de integración: Las relaciones bilaterales hispano-portuguesas desde su adhesión a la Europa comunitaria», *Noticias CEE*, n°52, mayo 1989, pp. 2 y ss.
- O. TAMBOU, «Le Traité de Bayonne: Un succès relatif pour le développement de la coopération transfrontalière fraco-espagnole», *Revue Belge de Droit International* 1998, pp. 538 y ss.
- A. TRUYOL SERRA, *La intergación europea. Idea y realidad*, Tecnos, Madrid 1972.
- B. URUEÑA GUTIERREZ, «El papel de las Agencias de desarrollo regional en el ámbito de la Unión europea y España. Propuestas para Castilla y León», *Revista de Estudios Europeos* n° 13, 1996, pp. 101 y ss.

LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS DE LA UNIÓN. UNA DIMENSIÓN SINGULAR¹. ESPECIAL REFERENCIA A CANARIAS

ANTONIO BRITO PÉREZ

*Abogado. Asesor Jurídico FSAP-Canarias.
DEA en Derecho de la Unión Europea UNED.*

SUMARIO: I. Introducción. II. Nociones previas: *1. Definición término «Ultraperiferia». 2. Descripción territorios RUP.* III. Evolución Histórica: *1. Primera etapa. Hasta el Tratado de Niza. 2. Segunda etapa. Evolución después de Niza.* IV. Base jurídica en favor de las Regiones Ultraperiféricas: *1. Desarrollo reglamentario artículo 299 TCE. 2. Regulación sobre las RUP en el Tratado Constitucional.* V. Especial referencia a Canarias. VI. Addenda. VII. Anexos.

I. INTRODUCCIÓN

Azores, Canarias, Guadalupe, Guayana Francesa, Madeira, Martinica y Reunión: regiones separadas por miles de kilómetros, bañadas por mares diferentes, en las que se hablan lenguas diferentes, forman territorios que, sin embargo, comparten numerosas características de orden geográfico, económico, social y cultural que las llevan a formar parte de un mismo y singular conjunto en el seno de la Unión Europea, las regiones ultraperiféricas.

Las regiones ultraperiféricas, parte integrante de la Unión Europea a través de la adhesión de sus Estados Miembros pero físicamente alejadas y aisladas del mercado europeo, se encuentran en un contexto natural marcado por la insularidad, el vulca-

¹ El título de esta ponencia está inspirado en la Contribución a la Convención Europea efectuada por D. Luis Marinho, miembro de la Convención, D. Pervenche Bères y Carlos Carnero González, miembros suplentes de la Convención, «las regiones ultraperiféricas: una dimensión única y original dentro del espacio común europeo», realizada el 3 de febrero de 2003), CONV 527/03 (O4.02).

nismo, el clima tropical y la proximidad a otros países terceros menos desarrollados. Estas regiones tienen en común una serie de desventajas: dependencia económica del exterior, costes suplementarios debido a la lejanía e insularidad, talla reducida y exigüidad de los mercados, concentración de actividades en algunos sectores, alto nivel de subempleo, competencia de las producciones de los países vecinos en vías de desarrollo... que acumuladas, afectan a su desarrollo económico y social.

Para intentar paliar las desventajas de las regiones ultraperiféricas frente al resto de regiones comunitarias situadas en el continente europeo, la Unión Europea ha reconocido y plasmado la noción de ultraperiféricidad en el artículo 299.2 del Tratado, y más tarde en el propio Tratado constitucional, como base jurídica que permite tomar medidas particulares y duraderas en su favor.

Sin embargo, a pesar su escaso peso económico y demográfico, las regiones ultraperiféricas, por su situación geográfica y su entorno natural, aportan otra dimensión a la Unión Europea: una zona marítima y una posición geoestratégica valiosa, lugares privilegiados para la implantación de actividades de investigación científica y alta tecnología, un marco natural excepcional para un turismo seguro y respetuoso del medio ambiente.

A hablar un poco más de ellas se dedican los epígrafes que componen esta modesta aportación al curso de verano dedicado a «las regiones de la Unión Europea»

II. NOCIONES PREVIAS

1. *Definición término «ultraperiferia»*

El Tratado de Amsterdam introdujo en el ordenamiento primario de la Unión Europea el término «Regiones ultraperiféricas» y un fundamento jurídico a favor de ellas para el establecimiento de una aplicación singularizada de los Tratados constitutivos y de las políticas comunes.

En la práctica, el mismo término «ultraperiferia» fue utilizado por primera vez en una de las resoluciones de la Comisión de Isla de la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas (CRPM) que se celebró en Saint Denis, Isla de la Reunión, en septiembre de 1987.

Se le atribuye tal mérito al Presidente de Azores, Mota Amaral. Al año siguiente, en Madeira, el Presidente regional Joao Jardim invitó a sus colegas ultraperiféricos a una sesión de trabajo para abordar algunas cuestiones de interés común, todo ello, coincidiendo con la discusión del proyecto «Poseidom».

El concepto de ultraperiferia, que constituyó una auténtica novedad a través de la inclusión del artículo 299.2 TCE en el Tratado de Ámsterdam, constituye hoy, una moneda corriente y habitual en los círculos especializados a nivel regional, nacional y comunitario².

² Coincido con el profesor DOMÍNGUEZ VILA, Antonio, «Aspectos jurídicos de las regiones ultraperiféricas en el derecho constitucional de la Unión Europea: especial referencia a las Islas Canarias», en

Las características de la ultraperiferia, han sido minuciosamente detalladas por la Comisión desde 1987 y precisadas en el plano jurídico a través de los Tratados de Maastricht y Amsterdam, y más tarde, por el proyecto fenecido de Constitución Europea.

Éstas no se basan en un criterio particular, sino en una acumulación especial de caracteres. Es el carácter simultáneo de las cinco características siguientes las que dan una naturaleza única a este concepto³:

a. *La integración en un doble especial geo-económico diferenciado, formado, por un lado, por una zona geográfica de proximidad y por otro, por el espacio geopolítico al que pertenecen, distinto y alejado.*

b. *La reducida dimensión del mercado interior local, relacionada con el tamaño de la población.*

c. *las condiciones geográficas y climáticas que limitan el desarrollo endógeno de los sectores primarios y secundarios (ausencia de materias primas, carácter archipielágico, zonas sometidas a riesgos naturales –ciclones, volcanes, movimientos sísmicos, etc.–).*

d. *El aislamiento relativo provocado por la gran lejanía del continente europeo y reforzado por la situación insular o el enclavamiento.*

e. *La dependencia económica de un reducido número de productos o de un único producto.*

De forma más reciente, encontramos en el proyecto de nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias un artículo dedicado a la lejanía, insularidad y ultraperiferia⁴.

Se expresa su artículo 2 en los siguientes términos:

Artículo 2. Lejanía, insularidad y ultraperiferia.

El Estado, en el ámbito de sus competencias, deberá modular en relación a Canarias sus políticas y actuaciones legislativas y reglamentarias, así como sus decisiones financieras y presupuestarias cuando la lejanía e insularidad y la condición de ésta de región ultraperiférica de la Unión Europea incidan de manera determinante en las materias de competencia estatal, fijando condiciones específicas para su aplicación en el Archipiélago. En particular, esta adaptación se producirá, en todo caso, en materia de transportes y telecomunicaciones y sus infraestructuras; mercado interior; energía; medio ambiente; puertos; aeropuertos; inmigración; fiscalidad; comercio exterior; y, en especial, el abastecimiento de materias primas y líneas de consumo esenciales, y co-operación al desarrollo de países vecinos.

Asociación de Constitucionalistas de España. Congreso Nacional (3º 2004, Barcelona). *La Constitución Europea: actas del III Congreso nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, op. cit., p. 770.

³ De forma más reducida se sintetizan en tres: pequeñez, lejanía física e insularidad. Vid., BRITO PÉREZ, Antonio, «Participación de las Regiones Ultraperiféricas en la Unión Europea. Debate de futuro», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, número 3, 2002, pp. 313.

⁴ El actual proyecto de nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias fue remitido a las Cortes Generales el 6 de febrero de 2007 y se encuentra todavía en fase de ponencia. El plazo de presentación de enmiendas terminó el viernes 29 de junio de 2007.

2. Descripción territorios RUP

Inicialmente las denominadas «Regiones Ultraperiféricas de la Unión» forman parte de los Estados de Francia, Portugal y España⁵.

Hagamos a continuación una breve descripción de estas regiones⁶:

Francia

a) Departamento de Martinica

La Martinica es una isla del archipiélago de las Antillas que se despliega en un arco de 4.700 km de longitud y que separa el Mar del Caribe del Océano Atlántico. La Martinica está situada en medio de este archipiélago a 14°4' de latitud norte y a 61° de longitud oeste, a 30 km de Santa Lucía por el sur y de Dominica por el norte y a unos 100 km de la Guadalupe.

Se sitúa a unos 800 km de Venezuela, a unos 2.000 km de Florida y a 7.000 km de París. La Martinica es el departamento francés de Ultramar más pequeño con una superficie total de 1.080 km². Su zona económica exclusiva es de 71.000 km².

La capital es Fort de France. Geográficamente la isla se levanta casi verticalmente desde el mar hasta el macizo volcánico de la Montaña Pelada.

En 1999, la población de La Martinica era de 381.427 habitantes con una tasa de crecimiento anual de un 0,7%, formada por los siguientes grupos étnicos: mulatos 95%, europeos 3%, indios asiáticos 2%. De ellos el 91% son católicos, 5% son protestantes, el resto pertenece a otras confesiones religiosas.

La tasa de natalidad sigue siendo elevada aunque ha descendido en los últimos 10 años (14,6%). La proporción de población joven sigue siendo importante.

La densidad de población de La Martinica era de 340 hab/km² en 1999. La población está repartida de manera heterogénea sobre el territorio, concentrándose los 2/3 en el centro de la isla. Fort-de-France, la capital, tiene unos 100.000 habitantes. Le siguen en importancia, Le Lamentin (35.460 habitantes) y Schoelcher (20.845 habitantes).

La sociedad martiniquesa es testigo de la mezcla de razas. Desde el punto de vista étnico, la población se compone de negros y de mestizos. La población blanca es minoritaria (9%) y compuesta por los «Békés» (comunidad de unos 2.000 ó 3.000 personas, descendientes de los antiguos colonos franceses) y por los Metropolitanos residentes en La Martinica temporalmente. También existe una población de origen indio, chino y sirio.

La mayoría de la población (salvo los metropolitanos) habla el «créole» (criollo) y el francés.

⁵ De forma intencionada se dice «inicialmente» porque en la actualidad el Estado neerlandés podría incluir en el futuro a Aruba y a las Antillas neerlandesas entre las Regiones Ultraperiféricas... Declaración aneja 43 al Tratado Constitucional «Declaración del Reino de los Países Bajos relativa al artículo IV-440».

⁶ Vid. <http://www.gobiernodecanarias.org/regionesultraperifericas/web/regiones>.

Los gastos de su administración superan el 70% de su PIB, dando empleo y servicios sociales para mitigar su elevado paro. Los plátanos, el ron y las piñas tropicales son las principales exportaciones; el turismo es importante. Hay una refinería, una fábrica de cemento y fábricas agroalimentarias.

b) Departamento de Guadalupe

La Guadalupe es un archipiélago de ocho islas situado en el sur del arco de las Antillas que con sus 4.700 km de longitud separa el Mar del Caribe del Océano Atlántico. La isla principal, Guadalupe, es la mayor del archipiélago de las pequeñas Antillas y está situada entre el 15°6' y 16°3' de latitud norte y entre 61°5' y 61°5' de longitud oeste, al norte de la Dominica y al sur de las Islas de Montserrat y de Antigua. Se encuentra a unos 100 km de La Martinica, a 600 km de Venezuela, a unos 2.000 km de Florida y a 6.700 km de Francia continental. Su zona económica exclusiva es de 100.000 km².

La superficie total del archipiélago es de 1.705 km², y se reparte en ocho islas e islotes:

La Guadalupe, con forma de mariposa, compuesta por dos grandes islas, la Grande-Terre y la Basse-Terre, separadas por un estrecho canal denominado Rivière Salée, representa el 84% de la superficie total del archipiélago.

Las islas próximas: La Désirade, La Marie-Galante, les Saintes con sus dos islotes habitados (Terre-de-Haut y Terrede-Bas) y las Islas de la Petite-Terre. Las islas alejadas del norte: Saint Barthélemy y la parte francesa de Saint-Martin, situadas entre las islas anglófonas y holandesas.

Su capital es Basse-Terre. Conforman un archipiélago de 7 islas, siendo las principales Grande Terre y Basse Terre.

Según el censo de 1999, el archipiélago de Guadalupe cuenta con 422.368 habitantes con una tasa de crecimiento anual de un 1%. La pirámide de edad ha evolucionado en los últimos años y aunque la población sigue siendo joven, tiende a envejecer, representando el 40% de la población frente al 45% de 1990.

La población de la Guadalupe está repartida de forma desigual en el territorio. El 87,4% reside en Guadalupe siendo la Grande-Terre la isla más poblada. La densidad media del archipiélago es de 250 hab/km² variando entre las islas. La isla de Saint Martín tiene una densidad de 547hab/km² y la Marie Galante una densidad de 80 hab/km². La Basse-Terre tiene una densidad de 335 hab/km².

La Guadalupe está actualmente formada mayoritariamente por una población mestiza y negra (93%) seguida por los indios de origen asiático (4%) y por las poblaciones blancas (3%) que están constituidas por los Békés (descendientes de los primeros colonos franceses) y por los «metropolitanos» procedentes de Francia continental. También existe una comunidad libanesa y siria desde hace varias generaciones.

La mayoría de la población (salvo los metropolitanos) habla el «créole» (criollo) y el francés como segunda lengua salvo en Saint Martín donde el 60% de la población es extrajera y predomina el inglés. Respecto a su régimen político es un Departamento francés de Ultramar.

c) Departamento de Guayana

La Guayana francesa está situada a 6° de latitud norte y 54° de latitud oeste del continente sudamericano. Con una superficie de 84.000 km², es el mayor de los departamentos franceses de Ultramar, se encuentra a 7.000 km de París y a 1.500 km de las Antillas francesas. Su zona económica exclusiva es de 130.140 km².

Los países fronterizos de la Guayana francesa son Brasil (Estado de Amapá), al este y al sur, y Surinam, al oeste (520 km de frontera). Un acuerdo de 1938 fijó el punto de separación en pleno corazón de la selva del Amazonas. Las fronteras están delimitadas en el Este por el río Oiapoque, en el Sur, por la Sierra Tumucumaque y al Oeste, por el río Maroni.

Su capital es Cayena. Según el censo de 1999, la Guayana tiene 157.274 habitantes, pero si se tienen en cuenta la población clandestina la estimación real es del orden de 200.000 habitantes.

La tasa de crecimiento de la población es la más elevada de todos los DOM con un crecimiento anual de 3,6% entre el censo de 1990 y el de 1999. La pirámide de edades está desequilibrada, caracterizada por la extrema juventud de la población guayanesa: 50% de los habitantes tienen menos de 25 años, y más del 35%, más de 15 años.

La población está repartida de manera heterogénea sobre el territorio: 80% está concentrado en la banda costera, principalmente en la «Isla de Cayena», compuesta por las comunas de Cayena, Rémire-Montjoly y Matoury (50% de la población guayanesa), y en Kouru y Saint-Laurent-du-Maroni (12% de la población). El resto está instalado en las comunas del interior, a lo largo del río Maroni (Apatu, Grand-Santi, Papaïchon y Maripasoula), del río Oyapock (Saint-Georges, Camopi), del Approuague (Regina). También existen pueblos y campamentos aislados en pleno corazón de la selva como Saint-Elie y Saül.

La población de la Guayana es muy heterogénea, existen al menos 40 razas diferentes y una decena de lenguas regionales. La mitad de la población no es francófona. Los principales grupos son: los criollos (guayaneses y antillanos, 40% de la población), las poblaciones inmigrantes (chinos, haitianos, brasileños, surinameses, libaneses, 40% de la población), los metropolitanos (12%), los amerindios (2,5%) los negros marrones o bushinengé (2,5%), los h'mongs (originarios de Laos, 1,3%) y algunos europeos residentes en la base espacial de Kouru.

La población activa es de 62.634 personas, es decir, 35% de la población total. La estructura está fuertemente desequilibrada pues 78,6% trabaja en el sector servicios y en el comercio, 18,2 en la industria y obras públicas y 3,3% en la agricultura.

En atención a los datos expuestos cabe concluir que la Guayana francesa está escasamente poblada. La mayor parte de la población está situada en la franja costera; el interior está densamente arbolado.

Respecto a su economía, la agricultura está poco desarrollada, excepto el cultivo del arroz, y depende absolutamente de la ayuda francesa y de las importaciones tanto de Francia como de EE.UU. Tiene una tasa de desempleo alta.

Finalmente, decir que fue conocida hasta 1945 por las brutalidades cometidas en el Penal inicialmente concebidas para presos políticos y posteriormente para criminales comunes. En el año 1945 se cerró la Prisión y la colonia fue recuperando su prestigio.

d) Departamento de Reunión

La Isla de la Reunión está situada en el hemisferio sur, en la parte suroeste del Océano Índico a 55°29 de longitud este y a 21°53 de latitud sur. Forma parte, junto a la Isla Mauricio y la Isla Rodríguez, del archipiélago de las Mascareñas descubierto por el explorador portugués Pedro Mascareñas.

Madagascar está situada a 800 km al oeste y Mauricio a 220 km al este. La Reunión se encuentra a 9.200 km de Francia continental.

Su capital es Saint-Denis. Es una isla volcánica, tiene una superficie de 2.150 km².

Según el censo de 1999, la Isla de la Reunión tenía 706.300 habitantes y un crecimiento anual del 1,9% desde 1990. La tasa de natalidad es del 19,9% y el saldo migratorio positivo. Aunque la población ha envejecido ligeramente desde 1990, la proporción de jóvenes es todavía elevada (36% de la población tiene menos de 20 años y 56% menos de 30).

La población de la Reunión está repartida de forma desigual. La mitad del territorio está inhabitado y el 80% reside en las zonas costeras. La densidad media de población de la Reunión es de 266,2 hab/km², sobrepasándose los 600 hab/km² en el litoral.

El tejido urbano está relativamente desarrollado con siete ciudades de más de 30.000 habitantes. La capital, Saint-Denis tiene 132.000 habitantes, seguida de Saint-Paul (87.700 habitantes), Saint-Pierre (69.000 habitantes) y El Tampon (60.300 habitantes).

La población reunionesa es un mosaico de etnias y razas que cohabitan armoniosamente. Los diferentes grupos están formados por mestizos (más del 35%), blancos de origen europeo (21%), indios tamouls denominados «Malabars» (19%), negros africanos denominados «Cafres» (13%), malgaches (1%), comorianos (3%), metropolitanos denominados «Zoreils» (6%), chinos (3%) e indios musulmanes denominados «Zarabes» (1%). En la Reunión se hablan tres lenguas, el criollo, la de los indios tamouls y el francés.

Ocupada por Francia a mediados del siglo XVII como colonia penal, Reunión es aún la mayor base militar francesa en el Índico. Su economía se basa en el azúcar, y la transformación y destilación del ron son las únicas industrias.

Portugal

e) Azores y Madeira

El Archipiélago de Azores está formado por nueve islas principales a las que hay que añadir una docena de pequeños islotes. Su nombre proviene de la gran cantidad

de aguilillas que poblaban las islas en la época de su descubrimiento. El azor se encuentra incorporado actualmente como símbolo en la bandera de las islas.

Las Azores representan el archipiélago más joven de la Macaronesia (7 millones de años). Están situadas en pleno océano Atlántico a 800 millas de Europa y a 2.100 millas de América del Norte, extendiéndose sobre el paralelo de Lisboa, a 39°43', y 36°55' de latitud.

El Archipiélago se divide en tres grandes grupos: Grupo oriental, formado por las islas de San Miguel, Santa María y los islotes de Formigas. Grupo central, constituido por Terceira, Graciosa, San Jorge, Pico y Faial. Grupo occidental, formado por las islas de Flores y Corvo.

El conjunto de todas las islas ocupa una superficie de 2.355 Km². La superficie de cada isla varía entre 747km² (San Miguel) y 17 km² (Corvo). La capital se encuentra en Ponta Delgada en la Isla de San Miguel.

Las Azores fueron ocupadas por los portugueses para controlar los puntos claves de abastecimiento de las rutas de navegación hacia Oriente y hacia América. El poblamiento de las Azores resultó difícil debido a las condiciones geoclimáticas y sísmicas del Archipiélago y a su aislamiento oceánico, convirtiéndose, sobre todo, en un punto de apoyo para los navíos portugueses y españoles.

A finales del siglo XVI (1590) el archipiélago de las Azores estaba poblado por 62.294 habitantes, con una densidad demográfica de 26,5 hab/km². Las islas con mayor densidad demográfica eran Terceira (53,1 hab/km²) y Graciosa (45,5 hab/km²). En el otro extremo, casi despobladas, estaban las islas de Pico (7,0 hab/km²), Corvo (5,0 hab/km²), Flores (9,0 hab/km²) y São Jorge (11,0 hab/km²).

En 1747, el flujo poblacional hacia el archipiélago de las Azores provocó un crecimiento de un 87% con relación a 1590. La Isla de Terceira se constituyó como el puerto de abastecimiento de las rutas de navegación hacia América.

Desde 1969, año en que se alcanzó el máximo poblacional (327.000 habitantes), la población de Azores ha registrado un descenso importante, hasta alcanzar el mínimo de 237.000 en 1991. A partir de este momento se inicia una tímida recuperación. Los decrecimientos poblacionales más acentuados se producen en Santa Maria, Graciosa y Faial.

La población residente, a 31 de diciembre de 1999, era de 246.090 habitantes, siendo la isla más poblada la de San Miguel con 132 980 y la menos poblada la de Corvo con 300 habitantes. Según datos de Eurostat, 23% de la población tiene menos de 15 años frente al 17% nacional. El grupo entre 15 y 64 años representa el 65% frente al 68% nacional.

En el año 2000, la población con actividad profesional representaba 41.1% de la población total. La población activa ha ido aumentando gradualmente en razón del crecimiento de la actividad de la población femenina en los últimos años —ésta pasó de 25.6% en 1992 a 28.2% en 2000—.

Respecto a su economía destaca en la agricultura, la producción láctea, el plátano y las flores, en la pesca, las capturas de túnidos, y más recientemente el turismo. Desde 1976 es una región autónoma dentro de la república portuguesa y tiene asamblea legislativa propia.

f) Madeira

El Archipiélago de Madeira está situado en la mitad norte del Océano Atlántico a 32 ° de latitud norte y 17° de longitud oeste, a unos 700 Km de la costa africana y a 1000 Km de Lisboa. Está compuesto por las islas de Madeira (758 km²), Porto Santo (70 km²), las islas Desertas (Grande, Bugio e Ilhéu Raso) y las islas Salvajes (Grande y Pequeña).

Únicamente Madeira y Porto Santo están pobladas. La capital del archipiélago es Funchal, situada al sur de la isla de Madeira.

Se le dio el nombre de Madeira debido a la frondosidad de sus bosques que en numerosos puntos descendían hasta la playa en los primeros años de su colonización por los portugueses.

Madeira registra, desde hace unos años, un crecimiento positivo de la población explicado por el aumento de la esperanza de vida y también por los movimientos migratorios de la población oriunda, de retorno, procedente del continente y de Venezuela contrariamente a los flujos de los años 50 y 60.

En 1999, Madeira contaba con 261.000 habitantes y con una proporción de población joven superior a la media nacional.

La densidad de población era de 335 hab/km². Según Eurostat, en 1999, 20% de la población tenía menos de 15 años frente al 17% de la media nacional. El grupo de 15 a 64 años representaba el mismo porcentaje (68%) y los mayores de 65 años, el 12% frente al 15% nacional. El índice de envejecimiento de 0,61, es el segundo más bajo del país, donde la media es de 0,90. Según datos de 1999, la población activa era de 120.600 personas, 14% en el sector primario, 31% en el sector secundario y 54% en el terciario. La tasa de desempleo era de 2,3% La población se concentra en las islas de Madeira y de Porto Santo. Las islas Desertas y Salvajes están deshabitadas. La capital, Funchal, situada en el litoral sur de la isla de Madeira aglomera al 42% de la población total.

Respecto a su economía destaca, al igual que Azores, en la agricultura, la producción láctea, el plátano y las flores, y más recientemente el turismo. Desde 1976, es región autónoma dentro de la república portuguesa y tiene asamblea propia.

España

g) Islas Canarias

Las Islas Canarias constituyen la región de España más meridional y occidental del país al estar situadas a unos 100 km de la costa marroquí y alrededor de 1.200 km de la España peninsular.

Desde 1927 Canarias está dividida administrativamente en dos provincias, Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife, y en 1982 se constituye en Comunidad Autónoma, con capitalidad compartida, por períodos legislativos, en las ciudades de Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife.

Las islas de Lanzarote, Fuerteventura y Gran Canaria, constituyen la provincia oriental, mientras que Tenerife, La Gomera, La Palma y El Hierro, la occidental. Además de estas siete islas principales, la provincia de Las Palmas incluye una serie de islotes, de apenas una cincuentena de kilómetros cuadrados de superficie total: La Graciosa, Alegranza, Montaña Clara, Roque del Este y Roque del Oeste, al Norte de la isla de Lanzarote, y Lobos, entre esa isla y la de Fuerteventura.

Uno de los rasgos más llamativos de la demografía canaria es el peso de las migraciones. Ya en el siglo XVI, tras la conquista, la población canaria reflejaba un mosaico de culturas: andaluces y gallegos; extremeños, castellanos y catalanes; portugueses; genoveses; flamencos, ingleses e irlandeses junto a los aborígenes que sobrevivieron al proceso conquistador.

En los últimos años, la población canaria se ha venido caracterizando por una baja tasa de natalidad y mortalidad, una creciente corriente inmigratoria de personas de origen extranjero y de antiguos emigrantes y sus familias, que regresan debido a la crisis por la que atraviesan los antiguos países de acogida, fundamentalmente Venezuela y por una concentración en las dos islas centrales, Gran Canaria y Tenerife, en la franja litoral, por debajo de los 300 metros y en las capitales insulares (Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife-La Laguna agrupan más de la mitad de los efectivos de sus respectivas islas).

Nuevos territorios

h) Aruba⁷

Aruba está ubicada en el corazón del sur del Caribe, a 15 millas (20 km.) de la costa de Venezuela. Mide 19,6 millas (30 km.) de largo y 6 millas (9 km.) de ancho, en su punto más ancho, con un área de aproximadamente 70 millas cuadradas (184 km²).

La población de Aruba (alrededor de 100.000 habitantes), está compuesta por una extensa mezcla internacional de gentes bien formadas de naturaleza agradable y con entusiasmo por la hospitalidad. El arubeño moderno tiene en general una mezcla de ancestros, incluyendo raíces de indios caquetios, africanas y europeas. Sin embargo, la cara de Aruba cambia continuamente con la isla, atrayendo a individuos de todo el mundo. Hoy en día, la isla asegura incluir más de 40 nacionalidades, las cuales viven y trabajan tranquilamente en la isla.

La economía de la isla había recibido un empuje gracias al oro, descubierto en 1824, y al aloe, el cual había sido introducido en la isla en 1850 y floreció tan bien en el clima de Aruba que la isla fue en su momento el mayor exportador de aloe del mundo. Pero la auténtica prosperidad no llegó hasta 1924, con el establecimiento de

⁷ Vid. Declaración anexa al Tratado Constitucional número 43. Declaración del Reino de los Países Bajos relativa al artículo IV-440.

la refinería de petróleo de LAGO, una subsidiaria de la empresa Standard Oil Company of New Jersey (más adelante EXXON).

Sin embargo, como resultado de la reducida demanda de petróleo mundial y un exceso de capacidad de refinamiento, Exxon decidió cerrar sus instalaciones el 31 de marzo de 1985. La refinería de petróleo reabrió en 1991 bajo el nombre de la empresa Coastal El Paso Oil Refinery Company. En marzo de 2004 la refinería fue vendida a la empresa Valero Oil Corporation. El cierre de LAGO había sido un contratiempo económico para la comunidad de Aruba. Ante el peligro de una subida en las cifras de desempleo, la isla redirigió todos sus empeños hacia la industria del turismo. El exitoso desarrollo del turismo de la isla multiplicó por tres el número de turistas, subiendo de 206.747 en 1985 a 641.906 en 2003. Hoy en día, el turismo es el pilar principal de la economía de Aruba.

i) Mayotte⁸

Conocida como Isla de los Perfumes, Mayotte se encuentra situada en el Océano Índico, a mitad de camino entre Madagascar y la costa de Mozambique, y a 1.500 km de la isla Reunión. Maore (Mayotte en créole) comprende dos islas principales, la Petite Terre et la Grande Terre, separadas por un brazo de mar de 2 km, y ambas rodeadas por un arrecife de coral de cerca de 1.000 km². Tiene una población aproximada de 200.000 habitantes.

Como consecuencia de las sucesivas invasiones desde el siglo X, Mayotte es una mezcla de influencias árabes, malgaches y francesas. Por el tratado de 25 de abril de 1841, Mayotte se convirtió en una colonia francesa. En 1975, el archipiélago de Comores se convirtió en un país independiente, con la excepción de Mayotte que prefirió continuar perteneciendo a Francia. Tiene el estatuto de colectividad territorial y es administrada por una Prefectura, dentro de los Territorios de Ultramar. Las lenguas oficiales son el comorés y el francés.

J) Antillas Neerlandesas⁹

Las Antillas Neerlandesas, también llamadas Antillas Holandesas o Indias Occidentales Holandesas, es un conjunto de cinco islas en el mar Caribe y parte de las Antillas Menores. Está dividida geográficamente en dos grupos, uno al este de las Islas Vírgenes, y perteneciente al llamado grupo de islas de Barlovento, en las que se encuentran las islas de San Eustaquio, Saba y la parte neerlandesa de la isla de San Martín, y un segundo grupo, situado 900 km al suroeste del anterior, formado por las islas de Curazao y Bonaire, y perteneciente al grupo de islas de Sotavento, frente a la costa occidental de Venezuela.

⁸ Vid. Declaración anexo al Tratado Constitucional número 28. Declaración relativa al apartado 7 del artículo IV-440.

⁹ Vid. Declaración anexa al Tratado Constitucional número 43. Declaración del Reino de los Países Bajos relativa al artículo IV-440.

Su capital es la ciudad de Willemstad, situada en la isla de Curazao. Otras ciudades importantes son: Philipsburg (San Martín), Kralendijk (Bonaire), Oranjestad (San Eustaquio) y The Bottom (Saba).

Tiene una superficie total de 803 km² y se encuentran repartidos entre Curazao (444 km²), Bonaire (288 km²), San Martín (37 km²), San Eustaquio (21 km²) y Saba (13 km²).

Las cinco estrellas en la bandera y en el escudo, están relacionadas con las cinco islas que la componen.

La población estimada por fuentes oficiales para el año 2005, es de 185.513 habitantes. Son destacables su baja tasa de crecimiento, que no alcanza el 1%, así como la elevada tasa de mortalidad infantil.

La mayor parte de la población es descendiente de africanos, traídos al continente americano a partir del siglo XVII, y en menor grado, de neerlandeses provenientes de los Países Bajos. En épocas recientes, se han sumado a su población, habitantes con los más variados orígenes, entre los que cabe destacar, la República Dominicana, Haití, Jamaica, Colombia, Guyana, Estados Unidos, Venezuela, India, Surinam, Reino Unido, Portugal y China, por mencionar sólo algunos.

Las islas fueron descubiertas por exploradores al servicio de España en el siglo XV, a la que pertenecieron hasta ser conquistadas por los Países Bajos durante el siglo XVII. En 1954 cambiaron su estatus colonial, para convertirse en Estado dentro del Reino de los Países Bajos.

La economía de las islas es extremadamente dependiente del exterior, dada su escasez de recursos naturales. La mayor parte de las importaciones durante año 2005 provinieron de Venezuela, Estados Unidos, Italia y los Países Bajos. Su principal producto de exportación es el petróleo refinado en la isla de Curazao. Los principales receptores de sus exportaciones durante el año 2005 fueron los Estados Unidos, Panamá, Guatemala, Haití y Bahamas.

III. EVOLUCIÓN HISTÓRICA¹⁰

1. Primera etapa. Hasta el Tratado de Niza

Para hacer frente a la extrema diversidad existente dentro de la CEE, en 1986, la Comisión tomó la iniciativa de llevar a cabo una reflexión pormenorizada y global sobre la problemática de los territorios integrados en la Comunidad que no se encuentran en el continente europeo.

La creación de un Grupo Interservicios dentro de la Comisión, encargado de crear «un marco adecuado para la aplicación de las políticas comunes», primero para los DOM franceses, y posteriormente, para Madeira, Azores y las islas Canarias,

¹⁰ Parte del contenido de las líneas que figuran en este epígrafe han sido obtenidas de la página web www.gobierno.decanarias.org/regionesultraperificas/.

constituyó el primer paso del enfoque horizontal que da lugar e inspira los programas POSEI (Programa de opciones específicas al alejamiento y la insularidad).

Los programas POSEI, cuya ejecución se inició en realidad en 1991, concentran sus intervenciones en dos temas principales:

a. La adaptación de la Política Agrícola Común a las condiciones particulares de producción de las RUP (relacionadas sobre todo con el gran alejamiento y un relieve a menudo accidentado) y a la naturaleza de determinadas producciones (plátano, caña de azúcar, plantas tropicales, etc.).

b. El mantenimiento y, sobre todo, el ordenamiento de las disposiciones fiscales y aduaneras particulares de las que se benefician dichos territorios.

Sus objetivos han permitido abordar otros temas como las zonas francas, la artesanía, la energía y el medio ambiente, la cooperación regional y la pesca.

La aplicación de los Fondos Estructurales, reforzada y profundamente renovada en 1989, constituyó una respuesta complementaria para los sectores abarcados, en el marco del objetivo de reducción del retraso económico y social.

Sin embargo, la evolución de los POSEI ha sido parcial, quedando determinadas cuestiones sin respuesta concreta, como la articulación de las políticas comunitarias en las zonas geográficas de las RUP o la adaptación de la política de competencia para las empresas.

La inmovilidad de los programas POSEI y las perspectivas de un nuevo tratado de la Unión Europea, llevó a los Estados Miembros implicados, presionados por sus regiones ultraperiféricas a iniciar una profunda reflexión sobre el futuro de estas regiones.

En líneas generales, los programas POSEI contienen tres tipos de medidas:

- a) Medidas que tienen como finalidad la adaptación de las políticas comunitarias, particularmente en los ámbitos del transporte, la fiscalidad, la investigación y el desarrollo tecnológico y el medio ambiente.
- b) Medidas compensatorias de la situación geográfica excepcional de las regiones ultraperiféricas. Consisten fundamentalmente en disposiciones para paliar los sobre costes de abastecimiento de ciertos productos agrícolas importados, a través de exoneraciones de la exacción agrícola común o de los derechos de aduana para las importaciones de productos procedentes desde países terceros.
- c) Medidas específicas para compensar las dificultades particulares de ciertas producciones locales. Se trata de soluciones «ad hoc», que difieren notablemente de unas regiones a otras.

Habida cuenta que no se contaba con una base jurídica específica en los tratados, estos adoptaron distintas bases jurídicas:

En el caso francés ya existía desde 1957 un reconocimiento de las especificidades de sus departamentos de Ultramar en el artículo 227.2 del Tratado de Roma. Por ello el POSEIDOM se basó en los artículos 227 y 235 del Tratado.

En el caso portugués, las singularidades en la aplicación del derecho comunitario en las regiones autónomas de Azores y Madeira están recogidas en el propio Tratado de Adhesión.

Consideración especial merece el archipiélago canario por ser el motor de este modelo de participación en la Unión Europea. A tal fin se remite al epígrafe específico dedicado a Canarias.

Posteriormente, la Declaración nº 26 sobre las Regiones ultraperiféricas anexada al Tratado de Maastricht (firmado en febrero de 1992) fue el primer paso para sentar una base jurídica en favor de estas regiones. Esta declaración subraya la necesidad de tomar medidas concretas destinadas a mejorar su situación económica y social.

En 1993, a iniciativa del Ministro francés de Ultramar, Dominique Perben, se organizaron unas jornadas de estudio en Estrasburgo en las que participaron las autoridades públicas y representantes de los diversos sectores económicos. En estas jornadas se sentó la base para iniciar una reflexión sobre la necesidad de crear un marco jurídico estable en favor de las regiones ultraperiféricas.

En marzo de 1995, en Guadalupe, los siete presidentes de las regiones ultraperiféricas firmaron un protocolo de cooperación en el que se comprometían a trabajar conjuntamente y a concertarse para adoptar posiciones comunes. En 1996, reunidos en Funchal, y ante las perspectivas de una nueva Conferencia Intergubernamental para reformar ciertos aspectos del Tratado de la Unión Europea, constataron la necesidad de definir claramente y consolidar con instrumentos jurídicos la posición de las regiones ultraperiféricas frente al resto de regiones de la Unión Europea.

Al proponer la inclusión de un artículo relativo a las RUP en el Tratado, su planteamiento se basaba en dos necesidades:

a. Consolidar las bases jurídicas que habían justificado el tratamiento diferenciado de la ultraperiferia:

b. Evitar toda dilución del concepto, en particular para no confundirlo con las nociones de región desfavorecida o de zona con desventajas permanentes.

Y también en una certeza: tener en cuenta los nuevos retos a los que se enfrenta la Unión Europea, ya sea la ampliación, la globalización, la creciente integración de las economías o el desarrollo de la cooperación regional.

En 1997, dentro de la CIG 96, se planteó incluir en el nuevo Tratado un artículo sobre estas regiones, basado en un proyecto presentado conjuntamente por Francia, España y Portugal. La Comisión apoyó el proyecto en el curso de los trabajos de la Conferencia, y el Parlamento Europeo se pronunció a favor del mismo¹¹.

El nuevo artículo 299, apartado 2 del TCE, confiere un *fundamento jurídico claro y sólido a las medidas a favor de las regiones ultraperiféricas*¹², que ha pasado a formar parte del derecho primario de la Unión, conforme al siguiente texto:

«Las disposiciones del presente Tratado se aplicarán a los departamentos franceses de Ultramar, las Azores, Madeira y las islas Canarias. No obstante, teniendo en

¹¹ Comisión Europea, Informe General 1997, Luxemburgo 1998, p. 151.

¹² Periódico *La Opinión* de Tenerife pg.17 Junio 2000. Declaraciones del Sr. Adan Martín Menis (Vicepresidente del Gobierno de Canarias) que recoge la tesis compartida por la mayoría de los partidos políticos en Canarias en el sentido de otorgar a dicho precepto un fundamento sólido y claro para la adopción de medidas específicas de carácter permanente basadas en el **coste de la ultraperificidad**.

cuenta la situación estructural social y económica de los departamentos franceses de Ultramar, las Azores, Madeira y las islas Canarias, caracterizada por su gran lejanía, insularidad reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente a su desarrollo, el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento europeo, adoptará medidas específicas orientadas, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación del presente Tratado en dichas regiones incluidas las políticas comunes. El Consejo al adoptar las medidas pertinentes contempladas en el párrafo segundo, tendrá en cuenta ámbitos tales como las políticas aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera, las condiciones de acceso a los fondos estructurales y a los programas horizontales comunitarios.

El Consejo adoptará las medidas contempladas en el párrafo segundo teniendo en cuenta las características y exigencias especiales de las regiones ultraperiféricas, sin poner en peligro la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico comunitario, incluido el mercado interior y las políticas comunes».

Es conveniente mencionar en este punto la elaboración por la Comisión de Política Regional, Transporte y turismo del Parlamento Europeo de un informe de 12-10-2000 sobre las medidas destinadas a aplicar el artículo 299. 2 TCE¹³.

De la aplicación del artículo 299.2 TCE se quiso destacar lo siguiente:

- a) Se considera indispensable que se proceda rápidamente a reforzar los efectivos del Grupo Interservicios en el seno de la Secretaría General de la Comisión y que **se consolide la presencia de este Grupo en cada una de las Direcciones Generales** con el fin de que constituya un verdadero motor, dinámico e imaginativo, capaz de tener en cuenta el potencial y las características específicas de las regiones ultraperiféricas en todos los ámbitos de competencia de la Unión.
- b) Se pidió expresamente, y se reitera aquí con vistas a una coherencia reforzada de las medidas aplicadas a las regiones ultraperiféricas y, en particular, en el marco actual de limitación de los recursos financieros, que **todas las propuestas de actos de alcance general vayan acompañadas, durante su examen por parte del Colegio de Comisarios y sobre la base del apartado 2 del artículo 299, de una ficha simplificada elaborada por el Grupo Interservicios en la que se indiquen sus posibles repercusiones en las regiones ultraperiféricas y las disposiciones que podrían paliar estas repercusiones en el caso de que resultasen negativas.**
- c) Es importante que la Comisión diera en aquel entonces a conocer un programa de trabajo para los próximos dos años, pero pide que se afirme en mayor

¹³ Informe de la eurodiputada Margie Sudre (Comisión de Política Regional, Transporte y Turismo) de fecha 12-10-2000 A5-0285-2000 *Final*, sobre el informe de la Comisión sobre las medidas destinadas a aplicar el apartado 2 del artículo 299 del TCE sobre las Regiones Ultraperiféricas de la Unión Europea COM (2000) 147 C-5-0247/2000-2000/2135 (COS).

medida el carácter plurianual del mismo, se establezca un calendario más preciso y se garanticen los medios para asegurar la buena ejecución del mismo.

- d) Se consideró que una política global y sostenible para las regiones ultraperiféricas debe basarse, por una parte, en el apoyo al sector productivo y al desarrollo de las empresas y servicios (en particular, las PYME, la artesanía, el turismo, etc., favoreciendo la ampliación de los mercados para nuevas actividades) y, por otra, en medidas encaminadas a lograr que estas regiones superen su atraso en los ámbitos estratégicos, que, hoy día, están constituidos por la sociedad de la información, el medio ambiente, los transportes, la energía y las nuevas tecnologías.

El artículo 299.2 TCE sienta las bases para hacer posible la adaptación, modificación o incluso derogación de las normas que conforman el ordenamiento jurídico comunitario en su aplicación a Canarias, Azores, Madeira y los departamentos franceses de Ultramar.

Sin embargo, esta base necesita un desarrollo normativo. El Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999, invitó a la Comisión a presentar al Consejo un informe sobre las medidas destinadas a desarrollar el artículo 299.2 TCE en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea.

Las regiones ultraperiféricas, tras una reflexión conjunta sobre las medidas que deberían ser desarrolladas por el artículo 299.2 TCE, llevada a cabo en el marco de la Conferencia de Presidentes, firmaron en Cayena un Memorando (Memorando de Cayena), que fue presentado a la Comisión en marzo de 1999 para que ésta lo tuviera en cuenta en sus trabajos de elaboración de su informe. España, Francia y Portugal también presentaron sus respectivos memorandos en los meses de noviembre y diciembre.

Estos cuatro Memorandos sirvieron de base para la elaboración por parte de la Comisión Europea del Informe sobre el desarrollo del artículo 299.2 TCE¹⁴ y para la inclusión, en las conclusiones de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Lisboa los días 23 y 24 de marzo de 2000, de un acuerdo por el que el Consejo europeo encomendaba a la Comisión la presentación de una propuesta formal sobre las líneas de desarrollo del estatuto europeo de las RUP sobre la base de un tratamiento menos estricto que al hasta entonces realizado. Esto representó un avance en ese proceso en la medida en que abrió expectativas de futuros resultados positivos para muchas peticiones.

Posteriormente, en la Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno celebrada en Santa María de Feria en junio de 2000, se ratificó el informe acordado en la cumbre anterior y se aprobó un documento de la Comisión Europea en el que se concretizaron calendarios para diversas líneas de actuación preferentes en el desarrollo del artículo 299.2 TCE, en apartados como producciones tradicionales, pesca, ayudas de Estado,

¹⁴ Informe de la Comisión de fecha 14 de Marzo de 2000 «Las medidas destinadas a aplicar el apartado 2 del artículo 299 –Las regiones ultraperiféricas de Europa–, COM (2000) 147 final.

fiscalidad, dominios estratégicos, transportes, energía, cooperación regional, aduanas, medio ambiente, sociedad de la información e investigación y desarrollo.

Durante el año 2000, se produjeron dos declaraciones políticas relevantes en cuanto al futuro desarrollo del artículo 299.2 TCE del Tratado: la aprobación por el Parlamento Europeo del Informe Sudre¹⁵ y las conclusiones de la Cumbre de Niza del Consejo Europeo, aprobadas en diciembre, que incluyen una declaración por la que se pide que el Consejo y la Comisión examinen cuanto antes las propuestas a favor de las RUP para el completo desarrollo de las mismas. El Tratado de Niza deja el artículo 299.2 referido a las RUP en la misma situación que antes.

2. Segunda etapa. Evolución después de Niza

En 2001, en las Cumbres de Gotemburgo y de Laeken, la Comisión presentó los documentos de trabajo sobre los avances en el desarrollo del artículo 299.2 TCE, y en Lanzarote, en el mes de septiembre, tuvo lugar la VII Conferencia de los Presidentes de las RUP, en la que los Presidentes de las RUP decidieron dar una nueva dinámica a sus acciones concertadas y poner en marcha las disposiciones establecidas en el Protocolo de cooperación de forma más rigurosa.

Destaca también el Dictamen del Comité de las Regiones sobre «la problemática de las RUP y la aplicación del artículo 299.2 TCE» que señala que este artículo responde a una serie de objetivos y afirma «el carácter único de las RUP y la necesidad de integrar este concepto en el conjunto de las políticas de la Unión, en particular a través del mantenimiento del apoyo prioritario concedido en el marco de la política estructural de cohesión económica y social»¹⁶.

El año 2002, vino marcado por la preparación de tres desafíos fundamentales para la Unión Europea, a saber, en primer lugar, la preparación de respuestas adecuadas a la Convención sobre el futuro de Europa, que deberían ser presentadas durante 2003 y que marcarán las pautas de la reforma de los Tratados en 2004 por la Conferencia Intergubernamental; en segundo lugar, la entrada de los primeros países candidatos a partir de 2004; y finalmente, en tercer lugar, la presentación en diciembre de 2003 del tercer informe de la Comisión Europea sobre Cohesión Económica y Social que rediseñará todo el mapa de ayudas para el conjunto de los países y de los fondos.

En el marco de la Convención, y concretamente de las consultas a la sociedad civil, las RUP, representadas en el marco de la Asamblea de Regiones Europeas (ARE) presentaron una primera contribución en junio de 2002. También participaron

¹⁵ Informe de la eurodiputada Margie Sudre (Comisión de Política Regional, Transporte y Turismo) de fecha 12-10-2000 *A5-0285-2000 Final*, sobre el informe de la Comisión sobre las medidas destinadas a aplicar el apartado 2 del artículo 299 del TCE sobre las Regiones Ultraperiféricas de la Unión Europea COM (2000) 147 C-5-0247/2000– 2000/2135 (COS).

¹⁶ Dictamen del Comité de las Regiones de fecha 13-12-2000. Cfr. *DOCE* C-144 16.05.01. pp. 11-15.

en el diálogo directo con la Convención en el marco de la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas (CRPM) que también hizo llegar contribuciones a la Convención sobre el futuro de Europa.

En el marco de la VIII Conferencia de Presidentes de las RUP se firmó una declaración en la que se destaca la necesidad de consagrar el lugar de la ultraperiferia en el seno de la futura Constitución Europea.

La finalización de los trabajos de la Convención Europea en julio de 2003, con la presentación de un proyecto de Tratado Constitucional de la Unión, aprobado por unanimidad por los jefes de Estado y de Gobierno de los 25 Estados miembros de la UE, el 18 de junio de 2004, tuvo como resultado para las RUP el mantenimiento y mejora de la redacción del artículo 299.2 TCE que se desdobra en dos preceptos: el artículo IV-440 (antes IV-4), sobre el ámbito de aplicación territorial y que se limita a hacer un reenvío y el Artículo III-424 –antiguo III 330– (Parte III, Título V «Disposiciones comunes»).

El primero de estos artículos retoma la referencia territorial del antiguo artículo 299 párrafo 2 del Tratado de la Unión Europea, mientras que el segundo retoma, con algunas pequeñas modificaciones, la parte operativa, y en cierta medida más importante de dicho artículo, que ahora se convierte en el III-424.

Por otro lado, la reforma de la política de cohesión, iniciada en enero de 2002, con el primer informe intermedio sobre la cohesión presentado por la Comisión europea, señaló que a la hora de aplicar los principios de acceso a los Fondos estructurales en la futura política regional se habrá de tener en cuenta las necesidades específicas de las RUP conforme al artículo 299.2 TCE.

En una reunión en Las Palmas de Gran Canaria, en febrero de 2002, los Secretarios de Estado de España, Francia y Portugal firmaron una Declaración conjunta en la que manifestaron «su aspiración a que ante la futura reforma de la Política Regional se salvguarde y profundice en el tratamiento específico para estas regiones acorde con las características que definen su situación ultraperiférica, añadiendo la decisión de la elaboración conjunta de un Memorando motivado a someter próximamente a las instancias pertinentes de la UE que pormenore las vías y medios para permitir obtener plenamente los efectos del artículo 299.2 TCE del Tratado tanto desde el punto de vista de la Política Regional en el contexto de la Ampliación, como en el marco de otras políticas de la UE».

Por su parte, en las conclusiones de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Sevilla, de los días 21 y 22 de junio de 2002, el Consejo Europeo invitó al Consejo y a la Comisión a profundizar en la aplicación del apartado 2¹⁷⁻¹⁸, del artículo 299

¹⁷ Su contenido es el siguiente: VII. Varios Regiones ultraperiféricas.

58. El Consejo Europeo invita al Consejo y a la Comisión a que profundicen en la aplicación del apartado 2 del artículo 299 del Tratado, que reconoce el carácter específico de las regiones ultraperiféricas, y a que presenten las propuestas adecuadas para tener en cuenta sus necesidades específicas en las **distintas políticas comunes, en particular las de transportes**, y al reformar algunas de esas políticas, en especial la política regional. A este respecto, el Consejo Europeo toma nota de que la Comisión tiene intención de presentar un nuevo informe sobre esas regiones basado en un enfoque global y coherente de las particularidades de su situación y de los medios para afrontarlas.

que reconoce el carácter específico de las RUP y a presentar las propuestas adecuadas para tener en cuenta sus necesidades específicas en las distintas políticas comunes, en especial, la política regional. Adicionalmente el Consejo Europeo tomó nota de la intención de la Comisión de presentar un nuevo informe sobre las RUP y el desarrollo del artículo 299.2 TCE.

En mayo de 2002, el Comité Económico y Social aprobó un Dictamen sobre el tema «Estrategia de futuro para las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea»¹⁹.

La VIII Conferencia de Presidentes de las RUP, reunida los días 14 y 15 de octubre de 2002 en la Isla de la Palma, se felicitó del alto grado de concertación entre las Regiones y sus Estados y expresó su reconocimiento a las más altas autoridades españolas, francesas y portuguesas por su compromiso en favor de las RUP en el Consejo Europeo de Sevilla, comprometiéndose a concentrar sus esfuerzos en desarrollar el artículo 299.2 TCE, diseñar una estrategia y definir un plan de acción. Para ello, adoptó diversos acuerdos para la realización de estudios y convocó una serie de grupos de trabajo con vistas a la preparación del Memorando común, base para el nuevo informe de la Comisión de finales de 2003.

Fruto de los trabajos conjuntos de los distintos grupos (Sociedad de la Información, Investigación y Desarrollo Tecnológico, Transportes, Cohesión Económica y Social, Producciones Tradicionales, Fiscalidad y Ayudas de Estado) es el Memorando Común de las Regiones Ultraperiféricas sobre las necesidades de desarrollo del artículo 299.2 TCE y los tres Estados Miembros, firmado en París el 2 junio y presentado a la Comisión Europea ese mismo día.

En diciembre, la Comisión Europea presentó un informe semestral que establecía el balance de las medidas adoptadas en las diferentes políticas comunitarias en el transcurso del segundo semestre de 2002²⁰.

Durante el año 2003, la Comisión preparó el informe «Una asociación reforzada con las regiones ultraperiféricas: balances y perspectivas»²¹, solicitado por el Conse-

59. El Consejo Europeo pide al Consejo y a la Comisión que concluyan determinados trabajos prioritarios, en particular sobre la cuestión del arbitrio insular en los Departamentos de Ultramar.

¹⁸ En este sentido se extrae parte de la intervención del entonces Presidente del Gobierno español, José M. Aznar, ante el Pleno del Congreso de los Diputados para informar sobre las conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla (Madrid, 24/06/2002).

«(...) Por último, desearía destacar que gracias al impulso de la Presidencia, que ha sido singularmente apoyado por Portugal y Francia, el Consejo de Sevilla ha introducido en sus Conclusiones una importante Declaración y una importante mención y conclusión sobre las regiones ultraperiféricas. Se reconoce su carácter específico y se solicita a la Comisión que presente propuestas adecuadas para tener en cuenta sus necesidades específicas en las distintas políticas comunes y, en particular, las de transporte y la política regional».

¹⁹ Dictamen del Comité Económico y Social de fecha 29 de mayo de 2002 sobre el tema «estrategia de futuro para las Regiones Ultraperiféricas de la Unión Europea», *DOCE* C-221, pp. 37-42.

²⁰ Informe de fecha 19 de Diciembre de 2002 «sobre la aplicación del apartado 2 del artículo 299 TCE relativo a las medidas aplicables a las Regiones Ultraperiféricas, *COM (2002) 723 final*.

²¹ Informe elaborado por el entonces comisario de Política Regional D. Michel Barnier el 1 de octubre de 2003.

jo Europeo de Sevilla sobre desarrollo del artículo 299.2 TCE, así como el tercer informe sobre la cohesión económica y social sobre las orientaciones de la futura política regional y el especial tratamiento que se dará a las RUP.

En el año 2004, en el marco de la reforma de la política regional, se presentó el Tercer Informe sobre la cohesión, adoptado por la Comisión Europea el 18 de febrero de 2004²², en el que se propone una nueva asociación mejorando la convergencia, la competitividad y la cooperación para la Unión y en el que se anuncia para las regiones ultraperiféricas el establecimiento, en el marco del objetivo de convergencia, de un programa específico para compensar las limitaciones específicas de las regiones ultraperiféricas y, en el programa de cooperación territorial europea, una acción «gran vecindad» destinada a facilitar la cooperación con los países vecinos.

También se presentó la Comunicación de la Comisión, «Estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas»²³. Esta comunicación recoge las recomendaciones operativas contempladas en el informe de la Comisión titulado «Una asociación reforzada con las regiones ultraperiféricas: balance y perspectivas»²⁴. En este documento, la Comisión selecciona tres prioridades de intervención para la futura estrategia de desarrollo relativa a estas regiones: la competitividad, la accesibilidad y la compensación de las demás dificultades y la integración en la zona regional (incluyendo, en particular, la justicia y los asuntos de interior). Estas prioridades se ajustan a la labor de la Comunidad en el marco de la estrategia de Lisboa y Gotemburgo en favor de una Unión Europea competitiva y capaz de lograr un desarrollo económico sostenible. Así pues, las prioridades en favor de las regiones ultraperiféricas se establecerán por medio de instrumentos privilegiados: la política de cohesión económica y social a través de sus instrumentos financieros y las demás políticas comunitarias.

Sobre esta base, la Comisión desarrollará las acciones descritas en esta comunicación respecto a las regiones ultraperiféricas. La estrategia se aplicará de forma progresiva en función de los calendarios de las políticas relacionadas con las medi-

²² De forma muy breve nos viene a decir el entonces comisario de Política Regional D. Michel Barnier lo siguiente: El objetivo de este informe, fruto del trabajo de los últimos tres años, es plasmar la visión de la Comisión Europea sobre el futuro de la política de reducción de las disparidades y de promoción de mayor cohesión económica, social y territorial en Europa. Su preparación no se ha limitado a un ejercicio técnico sino que ha implicado amplias consultas a nivel europeo, nacional, regional y local para que esta nueva visión responda a las necesidades y a las legítimas expectativas de los ciudadanos europeos. Durante estas consultas se nos ha planteado a menudo la cuestión del impacto, del «valor añadido» de las intervenciones de la Unión Europea. El objetivo era saber si la política de cohesión conseguiría reducir las desigualdades económicas, sociales y territoriales de los niveles de *vida* y las oportunidades. Este informe proporciona respuestas detalladas a esta importante cuestión y confirma que el valor añadido europeo ha sido significativo a muchos niveles en lo que respecta a la rápida reducción de las diferencias entre ricos y pobres, a la creación de muchas nuevas oportunidades, a menudo en actividades innovadoras, y a la formación de redes entre regiones, empresas y personas de todo el continente.

²³ Comunicación de la Comisión de fecha 26-5-04 «Estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas», COM (2004) 343 final.

²⁴ Comunicación de la Comisión de fecha 6-08-04 «Estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas.— balance y perspectivas», COM (2004) 543 final.

das que vayan a adoptarse. Así pues, además de las propuestas de acciones en las distintas políticas comunitarias, la Comisión anuncia que se propondrán dos nuevas iniciativas: un programa específico de consideración de los costes adicionales, financiado por el FEDER, para el período 2007-2013 y un plan de acción en favor de la gran vecindad.

Actualmente, y tras el fracaso de la Constitución Europea, condicionado por los resultados adversos en los referendos de ratificación de Francia y Países Bajos, recientemente se ha celebrado, bajo la presidencia alemana, el Consejo Europeo de Bruselas de 21 y 22 de Junio de 2007, en el cual se ha acordado mandar a una próxima Conferencia Intergubernamental a que apruebe un Tratado de Reforma que a lo más tardar entre en vigor antes de las elecciones europeas del año 2009²⁵.

De sus conclusiones cabe extraer que las disposiciones y declaraciones anejas contenidas en el Tratado Constitucional no han variado, y previsiblemente, se mantendrán íntegramente en el nuevo Tratado de Reforma que se apruebe en los próximos meses.

Conviene traer a colación los siguientes fragmentos extraídos del documento en el que se formulan las conclusiones del último Consejo Europeo:

a. «(.....) el Consejo Europeo acuerda convocar una Conferencia Intergubernamental (CIG), e invita a la Presidencia a que adopte sin demora las medidas necesarias, de conformidad con lo establecido en el artículo 48 del TUE, con el objetivo de que la CIG se inaugure antes del final de julio, en cuanto se hayan cumplido los requisitos jurídicos pertinentes.

11. La CIG llevará a cabo sus trabajos de conformidad con el mandato establecido en el Anexo I de las presentes conclusiones. El Consejo Europeo invita a la Presidencia entrante a redactar un proyecto de texto del Tratado en consonancia con el mandato, y a presentárselo a la CIG en cuanto ésta se inaugure. La CIG completará sus trabajos con la mayor celeridad posible y, en cualquier caso, antes del final de 2007, de manera que exista margen temporal suficiente para ratificar el Tratado resultante antes de las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2009»²⁶.

b. «ANEXO I. PROYECTO DE MANDATO DE LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL (CIG)

1. Se pide a la CIG que elabore un Tratado (en lo sucesivo «Tratado de reforma») por el que se modifiquen los Tratados existentes con el fin de aumentar la eficacia y legitimidad democrática de la Unión ampliada y la coherencia de su acción exterior. Se ha abandonado el concepto constitucional, que consistía en derogar todos los tratados vigentes y sustituirlos por un texto único denominado «Constitución». El Tratado de reforma introducirá en los Tratados existentes, que seguirán en vigor, las innovaciones resultantes de la CIG de 2004, con arreglo a las precisiones que figuran a continuación»²⁷.

²⁵ Vid. Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de 23 de junio de 2007, 11177/07.

²⁶ Cfr. Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de 23 de junio de 2007, 11177/07, p. 3.

²⁷ Cfr. Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de 23 de junio de 2007, 11177/07, pp. 15-16.

c. «V. DECLARACIONES

24. *La presente Conferencia Intergubernamental asumirá, además de las declaraciones mencionadas en el presente mandato, las que se acordaron en la CIG de 2004, en la medida en que se refieran a disposiciones o protocolos que se examinen en el curso de la presente Conferencia Intergubernamental*»²⁸.

d. «B. Aclaraciones sobre la ubicación de determinadas disposiciones

22) *Inserción en las disposiciones generales y finales de los pormenores del ámbito de aplicación territorial [artículo IV.440, apartados 2 a 7]*».²⁹

IV. BASE JURÍDICA EN FAVOR DE LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS

1. Desarrollo reglamentario del artículo 299 TCE

La inclusión de una base jurídica en favor de las regiones ultraperiféricas con la incorporación del artículo 299.2 TCE al derecho originario comunitario, ha dado lugar a una serie de modulaciones de la legislación comunitaria para adaptarla a las regiones ultraperiféricas:

a. En primer lugar, las líneas directrices sobre ayudas de Estado de finalidad regional³⁰ por la que se establece que las Regiones Ultraperiféricas tienen acceso a la concesión de estos incentivos regionales por la justificación de su situación ultraperiférica. Las Ayudas al funcionamiento en las RUP no son decrecientes ni limitadas en el tiempo.

b. En segundo lugar, la modificación del Reglamento (CE) 1260/1999 por el que se establecen las disposiciones generales sobre los Fondos estructurales aumentándose los límites fijados por la participación en los fondos de las RUP³¹.

c. En tercer lugar, la modificación del Reglamento 2792/1999 que incrementó determinados porcentajes de intervenciones financieras del IFOP³².

²⁸ Cfr. Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de 23 de junio de 2007, 11177/07, p. 24.

²⁹ Cfr. Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de 23 de junio de 2007, 11177/07, p. 31.

³⁰ Vid. Ayudas estatales: Directrices sobre las ayudas de Estado de finalidad regional 2007-2013: Aceptación por 24 Estados miembros de la propuesta de la Comisión de medidas apropiadas de conformidad con el artículo 88.1 del Tratado (con arreglo al artículo 26, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 659/1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE), en DOCE, C-153 01.07.06 pp. 13-14. España dio su conformidad el 20 de abril de 2006.

³¹ Reglamento (CE) 1447/2001 del Consejo de 28 de junio por el que se modifica el Reglamento (CE) 1260/1999 por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos estructurales, DOCE C-198 21-7-01, p. 1-2.

³² Dicha modificación se realizó a través del Reglamento (CE) 1451/2001 del Consejo, de 28 de junio, DOCE C-198 21-7-01, pp. 9-10.

d. Y, en cuarto lugar, la modificación del Reglamento (CE) 1257 /1999 por el que se establecen disposiciones sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA)³³, por la cual se prevé para las RUP un aumento en el nivel máximo de ayuda pública en explotaciones y en la transformación y comercialización de productos agrarios.

También, el artículo 299.2 TCE es la nueva base jurídica para reglamentos de base entre los que destacan:

a. POSEICAN, Reglamento (CE) 1454/2001 del Consejo, de 28 de Junio³⁴, por el que se aprueban medidas específicas a favor de las Islas Canarias en relación con determinados productos agrícolas y por el que se deroga el Reglamento (CEE) 1601/92.

b. POSEIDOM, Reglamento (CE) 1452/2001 del Consejo, de 28 de junio de 2001³⁵, por el que se aprueban medidas específicas en favor de los departamentos franceses de ultramar en relación con determinados productos agrícolas, por el que se modifica la Directiva 72/462/CEE y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n° 525/77 y (CEE) n° 3763/91).

c. POSEIMA, Reglamento (CE) 1453/2001 del Consejo, de 28 de Junio de 2001³⁶, por el que se aprueban medidas específicas a favor de las Azores y Madeira en relación con determinados productos agrícolas y por el que se deroga el Reglamento (CEE) 1600/92.

Así como para los siguientes reglamentos reguladores del Reglamento Específico de Abastecimiento:

a. Reglamento (CE) 20/2002 de la Comisión, de 28 de diciembre de 2001³⁷, por el que se aprueban disposiciones de aplicación de los regímenes específicos de abastecimiento de las regiones ultraperiféricas establecidos mediante los Reglamentos del Consejo (CE) 1452/2001, 1453/2001 y 1454/2001.

b. Reglamento (CE) 14/2004 de la Comisión, de 30 de diciembre de 2003³⁸, relativo a la elaboración de los planes de previsiones y a la fijación de las ayudas comunitarias al abastecimiento de determinados productos esenciales para el consumo humano, la transformación y la utilización como insumos agrarios y para el suministro de animales vivos y de huevos a las regiones ultraperiféricas de conformidad con los Reglamentos (CE) n° 1452/2001, (CE) n° 1453/2001 y (CE) n° 1454/2001 del Consejo.

³³ Mediante el Reglamento (CE) de la Comisión 445/2002 de 26 de febrero por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) no 1257/1999 del Consejo sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), *DOCE* L-74 15-3-02, pp.1-34.

³⁴ *DOCE* L-198 21-7-01, pp. 45-57.

³⁵ *DOCE* L-198 21-7-01, pp. 11-25.

³⁶ *DOCE* L-198 21-7-01, pp. 26-44.

³⁷ *DOCE* L-81 11-1-02, pp. 1-14.

³⁸ *DOCE* L-3 7-1-04, pp. 6-27.

c. Reglamento (CE) 489/2004 de la Comisión, de 16 de marzo de 2004³⁹, que modifica el Reglamento (CE) 20/2002 por el que se aprueban disposiciones de aplicación de los regímenes específicos de abastecimiento de las regiones ultraperiféricas establecidos mediante los Reglamentos del Consejo (CE) 1452/2001, (CE) 1453/2001, y (CE) 1454/2001.

d. Reglamento (CE) 43/2003 de la Comisión, de 23 de diciembre de 2002⁴⁰, por el que se establecen las disposiciones de aplicación de los Reglamentos (CE) núms. 1452/2001, 1453/2001 y 1454/2001 del Consejo en lo relativo a las ayudas en favor de la producción local de productos vegetales en las regiones ultraperiféricas de la Unión.

e. Reglamento (CE) 2328/2003 del Consejo, de 22 de diciembre de 2003⁴¹, por el que se establece un régimen de compensación de los costes adicionales que origina la comercialización de determinados productos pesqueros de las Azores, de Madeira, de las Islas Canarias y de los departamentos franceses de Guayana y de la Reunión debido al carácter ultraperiférico de estas regiones.

f. Reglamento (CE) 639/2004 del Consejo, de 30 de marzo de 2004⁴², sobre la gestión de las flotas pesqueras registradas en las regiones ultraperiféricas de la Comunidad.

2. Regulación sobre las RUP en el Tratado Constitucional

Con carácter previo, hay que indicar que es pertinente mantener este epígrafe, a pesar de que nunca entrará en vigor el Tratado Constitucional, habida cuenta de lo dicho anteriormente⁴³ respecto a que la situación jurídica en la Unión de las Regiones Ultraperiféricas no variará en el futuro, manteniéndose las mejoras introducidas por el texto constitucional.

El Tratado Constitucional, mantiene los logros del artículo 299.2 TCE y mejora su redacción, al introducir varios artículos: 2 de ellos de ámbito general (III– 424 y IV-440) y otro de ámbito sectorial (III– 167.3 a).

Se expresan dichos preceptos en los siguientes términos:

– Artículo III 167.3 letra a).– « (...) 3.– *Podrán considerarse compatibles con el mercado interior: a) Las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en los que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo, así como en las regiones contempladas en el artículo 424, habida cuenta de su situación estructural, económica y social. (...)»*

³⁹ DOCE L-79 17-3-04, pp. 18-22.

⁴⁰ DOCE L-7 11-1-03, pp. 25-57.

⁴¹ DOCE L-345 31-12-03, pp. 34-42.

⁴² DOCE L-102 7-4-04, pp. 9-11.

⁴³ Se remite a las páginas 23 y 24 de este trabajo doctrinal a fin de evitar reiteración.

– Artículo III-440.2.– « (.....) 2.– *El presente Tratado se aplica a Guadalupe, la Guayana Francesa, Martinica, La Reunión, Las Azores, Madeira y Las Islas Canarias, de conformidad con lo dispuesto en el artículo III-424 (...)*».

Y finalmente, el artículo III-424:

«Teniendo en cuenta la situación social y económica estructural de Guadalupe, la Guayana Francesa, Martinica, la Reunión, las Azores, Madeira y Las Islas Canarias, agravada por su lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica respecto de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente su desarrollo, el Consejo adoptará, a propuesta de la Comisión, leyes, leyes marco, reglamentos y decisiones europeas orientados, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación de la Constitución en dichas regiones, incluidas las políticas comunes. Se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo.

Los actos contemplados en el primer párrafo abarcarán, en particular, las políticas aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera, las condiciones de abastecimiento de materias primas y bienes de consumo esenciales, las ayudas públicas y las condiciones de acceso a los fondos con finalidad estructural y a los programas horizontales de la Unión.

El Consejo adoptará los actos contemplados en el primer párrafo teniendo en cuenta las características y exigencias particulares de las regiones ultraperiféricas, sin menoscabar la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico de la Unión, incluidos el mercado interior y las políticas comunes».

El precepto anteriormente citado establece una definición de la ultraperiferia atendiendo a las dimensiones económica, geográfica, política y de carácter acumulativo. Establece como ámbito de aplicación un listado no exhaustivo, así como una cláusula de cierre (el respeto a la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico comunitario).

Asimismo, hay que tener en cuenta las distintas declaraciones anejas incorporadas al Tratado Constitucional, así como de aquellas declaraciones de las que ha tomado nota la Conferencia y que figuran anexas al Acta final del Tratado Constitucional:

28. Declaración relativa al apartado 7 del artículo IV-440

Las Altas Partes Contratantes convienen en que el Consejo Europeo, en aplicación del apartado 7 del artículo IV-440, adoptará una decisión europea que dará lugar a la modificación del estatuto de Mayotte respecto a la Unión, con objeto de que dicho territorio pase a ser región ultraperiférica en el sentido del apartado 2 del artículo IV-440 y del artículo III-424, una vez que las autoridades francesas notifiquen al Consejo Europeo y a la Comisión que así lo permite la evolución en curso del estatuto interno de la isla.

43. Declaración del Reino de los Países Bajos relativa al artículo IV-440.

El Reino de los Países Bajos declara que una iniciativa para una decisión europea, tal como se contempla en el apartado 7 del artículo IV-440, que tenga como objetivo

modificar el estatuto de las Antillas neerlandesas o de Aruba respecto de la Unión, solamente se presentará sobre la base de una decisión adoptada de conformidad con el estatuto del Reino de los Países Bajos.

V. ESPECIAL REFERENCIA A CANARIAS

Consideración especial merece el archipiélago canario por ser el motor de este modelo de participación en la Unión Europea. Canarias goza de una situación ventajosa desde 1852⁴⁴. Ello planteó problemas con la entrada de España en la Unión Europea. En un primer momento, se decidió que este archipiélago se quedaría al margen de la normativa comunitaria sobre pesca, agricultura, aduanas e impuestos (Protocolo 2). Pero pronto se vio que tal opción era inviable, siendo necesaria una mayor integración en las estructuras comunitarias⁴⁵.

Por ello, haciendo uso del artículo 25.4 del Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas que recogía la posibilidad de integración a posteriori de Canarias se inicia un proceso en el año 1991 de plena integración a las estructuras comunitarias que aún no ha finalizado.

Por ello, haciendo uso del artículo 25.4 del Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas que recogía la posibilidad de integración a posteriori de Canarias se inicia un proceso en el año 1991 de plena integración a las estructuras comunitarias que aún no ha finalizado.

El status de integración quedó regulado por Decisión del Consejo 1911 de 26 de Junio, con el cual se trata de equilibrar la situación de los agricultores, perjudicados por mantenerse fuera de la Unión Aduanera y de la Política Agrícola Común, con la de los importadores perjudicados al aplicarse plenamente las normas de la Unión Aduanera.

El resultado ha sido una forma específica de integración— programa POSEICAN— con un sistema especial de aprovisionamiento de importaciones de productos alimenticios, un sistema fiscal diferenciado respecto del IVA —la creación del IGIC el impuesto General Indirecto de Canarias y el AIEM⁴⁶ el arbitrio para la importación y entrega de mercancías—, un régimen flexible de aplicación de la Política Agrícola

⁴⁴ Decreto de Puertos Francos Reinado Isabel II promulgado el 11 de julio de 1852.

⁴⁵ *Vid.* A este respecto el Informe de Cajacanarias emitido por Ramón Tamames y el Informe del Gobierno de Canarias elaborado por Stephan Bustos sobre la situación económica de Canarias.

⁴⁶ El APIC (arbitrio para la producción e importación de Canarias) se aplicó en Canarias desde su creación en 1991 hasta el 31-12-2001 fecha en la que se sustituyó por un nuevo arbitrio selectivo AIEM que se aplica de forma retroactiva desde el 1-1-2002. El 6 de diciembre de 2001, la Comisión Europea adoptó una propuesta de Decisión del Consejo por la que se instaura el AIEM. Dicho impuesto gravará las entregas de bienes producidos en las Islas Canarias, efectuadas por los productores de tales bienes, así como las importaciones de bienes similares que pertenezcan a la misma categoría definida por referencia a la nomenclatura del arancel aduanero común. Finalmente, se aprobó la Decisión del Consejo (CE) 546/2002 de 20 junio «relativa al régimen del impuesto AIEM aplicable en las Islas Canarias».

Común (atendiendo a la estacionalidad agrícola del Archipiélago), y un conjunto de salvaguardias que van desde la exportación de plátanos al resto de la Unión y la importación de automóviles japoneses, hasta el mantenimiento de ciertos arbitrios insulares.

Con la decisión comunitaria adoptada respecto al impuesto AIEM en el año 2002 se autoriza a las autoridades españolas a aplicar exenciones totales o parciales para estos mismos productos, cuando sean fruto de la producción industrial local, con vistas a apoyar el desarrollo socioeconómico de las islas, promoviendo los sectores industriales productivos.

En Canarias, con el fin de realizar un seguimiento al desarrollo reglamentario del artículo 299.2 TCE así como de realizar las aportaciones y sugerencias oportunas, se ha creado un Grupo de Trabajo, que se configura como un foro de discusión y colaboración, para la elaboración de una propuesta de estatuto jurídico especial de Canarias en la Unión Europea. Dicho Grupo queda constituido el día 8 de enero de 1999, conforme al acuerdo adoptado por el gobierno autónomo, en sesión celebrada el día 5 de noviembre de 1998, y está presidido por el consejero de Economía y Hacienda. El consejero de Presidencia ejercerá como vicepresidente. El Grupo consta de nueve vocales en representación de los departamentos de: Economía, Relaciones institucionales, Agricultura, Industria y Comercio, Empleo y Asuntos Sociales. Asimismo, cuando se traten temas específicos, podrán participar en el Grupo personas expertas o representantes de las consejerías concernidas.

Ahora bien, este proceso de consolidación no debe limitarse al reconocimiento de una serie de especificidades de tipo económico-fiscal, deben incluirse también algunos temas más. A modo de ejemplo puede citarse, el problema de la inmigración en Canarias⁴⁷.

Finalmente, hay que manifestar que se obvia intencionadamente en este epígrafe el relatar la ingente y exhaustiva regulación comunitaria referida a la integración de las Islas Canarias en la Unión Europea⁴⁸.

VI. ADDENDA

Con posterioridad a la exposición verbal de la presente ponencia, en el marco del curso de Verano dedicado a las Regiones en la Unión Europea, celebrado el pa-

⁴⁷ La inmigración es, junto al desempleo, el problema principal que hoy en día tienen las islas. A este respecto son elocuentes las manifestaciones del Magistrado D.Manuel Alcaide que en su toma de posesión como Diputado del Común (órgano autonómico similar al Defensor del Pueblo) llega a definir con el término de «invasión», que de forma hipócrita ha originado el casi unánime rechazo de la generalidad de formaciones políticas, sindicales, ONG, etc., etc.

⁴⁸ A tal fin y para más información *Vid.* CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA, *Normativa comunitaria relativa al régimen de integración de las Islas Canarias en la Unión Europea, selección textos legales vigentes*, Gobierno de Canarias, Santa Cruz de Tenerife, 2002; así como a la addenda de actualización publicada en febrero de 2004.

sado mes de Julio, se han producido dos acontecimientos de especial relevancia para las Regiones Ultraperiféricas.

En primer lugar, como consecución del mandato del Consejo de la Unión Europea⁴⁹ que puso fin a la presidenta de turno alemana, han salido a la luz tres borradores elaborados por la Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros (CIG 2007)⁵⁰.

Con arreglo al mandato que le confió la Cumbre Europea de los días 21 y 22 de junio, la Conferencia Intergubernamental (CIG) dio comienzo el 23 de julio y prevé concluir «antes de finalizar 2007». En esta misma fecha se presentaron a la Presidencia los textos propuestos para enmendar los Tratados de la UE y la Comunidad Europea existentes.

Incluyen el compromiso al que se llegó en relación con temas tales como el voto por mayoría cualificada (doble mayoría prorrogada a 2014 con un período transitorio hasta 2017), la reducción del tamaño de la Comisión (dos tercios de los Estados miembros representados a partir de 2014) y otros retos de orden político e institucional. Por lo que se refiere a la política de cohesión, la reforma propuesta del Tratado ahora aplica la cohesión económica, social y «territorial» a los artículos 3, 4 (objetivos generales) y 158 (la política propiamente dicha).

Además de mencionar las zonas rurales e industriales, el texto propuesto ahora hace referencia a las «regiones afectadas por graves desventajas naturales o demográficas y permanentes tales como las regiones septentrionales con una escasa densidad de población, las regiones insulares, las regiones transfronterizas y las regiones de montaña». Se espera un acuerdo sobre los textos para el Consejo Europeo informal de los días 18-19 de octubre y poder concluir el proceso de ratificación por parte de los 27 países antes de las elecciones europeas de junio de 2009.

En lo que respecta al artículo 299.2 TCE (incorporado a la Constitución Europea en los artículos III 424; y IV 440) el Proyecto de reforma introduce las siguientes modificaciones⁵¹.

1. El artículo 299 se modifica como sigue:

a) Se suprime el apartado 1. El párrafo primero del apartado 2 y los apartados 3 a 6 se convierten en artículo 313, con las modificaciones que se indicarán. El apartado 2 se convierte en párrafo sin numeración.

⁴⁹ Cuyo contenido se viene confrontar en «Mandato a CIG 2007 para que elabore un Tratado de reforma de los existentes con anterioridad a la extinta Constitución Europea» de fecha 26 de Junio 2006, *Consejo de la Unión Europea* 11218/07.

⁵⁰ Documentos de fecha 23-7-07 « Proyecto de Tratado por el se modifica el Tratado de la Unión Europea, y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea», *CIG* 1/07; «Proyecto de Tratado por el se modifica el Tratado de la Unión Europea, y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea –Protocolos–», *CIG* 2/07; y «Proyecto de declaraciones», *CIG* 3/07.

⁵¹ Modificación 289 y 295. *Vid.* «Proyecto de Tratado por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de las Comunidades Europeas», *CIG* 1/07.

b) Al comienzo del párrafo primero, se suprimen las palabras «No obstante», y se sustituyen las palabras «los departamentos franceses de ultramar» por «Guadalupe, la Guayana Francesa, Martinica, la Reunión»; al final del párrafo, se añade la frase siguiente: «Estos actos tendrán carácter legislativo cuando la base jurídica para la adopción de medidas de la Unión en el ámbito de que se trate prevea la adopción de actos legislativos».

c) Al principio del párrafo segundo, se sustituyen las palabras «El Consejo, al adoptar las medidas pertinentes contempladas en el párrafo segundo, tendrá en cuenta ámbitos tales como» por «Los actos contemplados en el párrafo primero abarcarán, en particular».

2. El artículo 313 se sustituye por un texto que recoge el texto del párrafo primero del apartado 2 y de los apartados 3 a 6 del artículo 299, modificado como sigue:

a) El párrafo primero del apartado 2 y los apartados 3 a 6 se numeran como apartados 1 a 5, y se añade la frase introductoria siguiente al principio del artículo: «Además de las disposiciones del artículo [IV-440] del Tratado de la Unión Europea relativas al ámbito de aplicación territorial de los Tratados, se aplicarán las disposiciones siguientes:».

b) En el párrafo primero del apartado 2, que ha pasado a ser apartado 1, las palabras «... los departamentos franceses de ultramar,...» se sustituyen por «... Guadalupe, la Guayana Francesa, Martinica, la Reunión,...», y se añaden al final las palabras «..., de conformidad con el artículo [III-424]».

c) En el apartado 3, que pasa a ser apartado 2, se suprimen las palabras «del presente Tratado» y «de este Tratado».

d) En el apartado 6, que pasa a ser apartado 5, la frase introductoria «No obstante lo dispuesto en los apartados precedentes:» se sustituye por «No obstante lo dispuesto en el artículo [IV-440] del Tratado de la Unión Europea y en los apartados 1 a 4:».

e) Se añade el nuevo apartado siguiente al final del artículo: «6. El Consejo Europeo, por iniciativa del Estado miembro de que se trate, podrá adoptar una decisión que modifique el estatuto respecto de la Unión de alguno de los países o territorios daneses, franceses o neerlandeses a que se refieren los apartados 1 y 2. El Consejo Europeo se pronunciará por unanimidad, previa consulta a la Comisión».

En lo que respecta a las Regiones Ultraperiféricas se han mantenido en el proyecto las declaraciones incorporadas en la Constitución referidas a las Regiones Ultraperiféricas⁵².

En segundo lugar, el pasado 13 de septiembre la Comisión Europea aprobó un nuevo informe o comunicación sobre las Regiones Ultraperiféricas⁵³.

⁵² Nos referimos a las declaraciones 27 «Mayotte» (antes 28) y 43 «Aruba».

⁵³ Comunicación de la Comisión de fecha 12-9-07 «Estrategia para las Regiones Ultraperiféricas: balance y perspectivas», COM (2007) 507 final.

La Comisión acaba de adoptar una nueva comunicación relativa a las regiones ultraperiféricas (Azores, Madera, los cuatro departamentos franceses de Ultramar y Canarias), ya que la última se remonta a 2004⁵⁴. Este documento es un medio de recordar que, en el conjunto de las políticas comunitarias, las medidas específicas concedidas a las «RUP» siguen siendo una prioridad. De manera más general, se trata de abrir un debate con los Estados miembros, los protagonistas sobre el terreno, los sindicatos, los universitarios... con respecto al futuro de estas regiones.

Hasta marzo de 2008, la Comisión organizará talleres de reflexión en torno a los siguientes temas: cambio climático, agricultura, evolución demográfica, flujos migratorios y el papel de las RUP en la política marítima de la Unión Europea.

Por lo demás, ya habrá otra ocasión para desarrollar un poco más el contenido de la última comunicación aprobada por la Comisión Europea respecto de las Regiones Ultraperiféricas.

VII. ANEXOS

1. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

A. MONOGRAFÍAS, RECOMPILACIONES Y OBRAS COLECTIVAS

COMISIÓN EUROPEA, *Las Regiones ultraperiféricas: La Unión Europea allende el continente*, Luxembourg, EUR-OP, 2002.

– *Regiones Ultraperiféricas: La otra Unión Europea*, Luxemburgo, EUR-OP, 1998.

FERNÁNDEZ MARTÍN, Fernando, *Islas y Regiones Ultraperiféricas de la Unión Europea*, Editions de l'aube, L'aube territoire, 1999.

GOBIERNO DE CANARIAS, *El coste de la ultraperiferia en la Economía Canaria*, edita Consejería de Economía y Hacienda, Las Palmas de Gran Canaria, 2002.

PÉREZ DELGADO, Marta, *Las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea: especial incidencia a las islas Canarias*, Zaragoza, Real Instituto de Estudios Europeos, 2000.

SIMPOSIO INTERNACIONAL SOBRE EL MUNDO RURAL (1º. 1998. Las Palmas de Gran Canaria), I Simposio Internacional sobre el mundo rural: retos actuales de la Unión Europea y su incidencia en las Regiones Ultraperiféricas: especial incidencia referencia a Canarias, Madrid, Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Centro y Canarias, 1999.

WEHBE HERRERA, C., *Canarias y la Unión Europea*, Editorial Benchomo, 2ª Edición, La Laguna, 1999.

⁵⁴ Comunicación de la Comisión de fecha 26.5.2004 «Estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas», COM(2004) 343 final.

B. ARTÍCULOS Y CONTRIBUCIONES INDIVIDUALES A OBRAS COLECTIVAS

- DOMÍNGUEZ VILA, Antonio, «Aspectos jurídicos de las regiones ultraperiféricas en el derecho constitucional de la Unión Europea: especial referencia a las Islas Canarias», en Asociación de Constitucionalistas de España. Congreso Nacional (3º 2004, Barcelona). *La Constitución Europea: actas del III Congreso nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, pp. 769-793.
- MIRANDA, Jorge, «As regiones autónomas», en VV.AA., *La Constitución portuguesa de 1976: un estudio académico treinta años después*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, pp. 189-205.
- PERAZA PADRÓN, Sixto, «La integración europea y la singularidades regionales.– Canarias región ultraperiférica», en RUANO DE LA FUENTE, José, M (coord.), *Política europea y gestión multinivel*, Oviedo, Sptem, 2004, pp. 95-118.
- SEGURA CLAVELL, José, «Canarias –veinte años de autonomía– del Estatuto de Autonomía a la condición de Región Ultraperiférica en la Unión Europea», en VV.AA., *La Constitución española de 1978 en su XXV aniversario*, Barcelona, Bosch, 2003, pp.593-611.
- TRUJILLANO, Cristina, «Las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea: indicadores para caracterizar la ultraperificidad» (recurso electrónico), Santa Cruz de Tenerife, Dirección General de Asuntos Económicos, Gobierno de Canarias.
- VITALIEN, Christian, «Les régions ultra-périphériques entre assimilation et différenciation», en *Revue Française d'Administration Publique*, París, nº 101, Enero-marzo 2002, pp. 115-126.
- ZILLER, Jacques, «L'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne», en *Revue Française d'Administration Publique*, París, nº 101 (enero-marzo 2002), pp. 127-136.

2. DERECHO DERIVADO

1. Reglamento (CE) 639/2004 del Consejo, de 30 de marzo de 2004, sobre la gestión de las flotas pesqueras registradas en las regiones ultraperiféricas de la Comunidad, *DOCE* L-102 07.04.04, pp. 9-11.
2. Reglamento (CE) 489/2004 de la Comisión, de 16 de marzo de 2004, que modifica el Reglamento (CE) 20/2002 por el que se aprueban disposiciones de aplicación de los regímenes específicos de abastecimiento de las regiones ultraperiféricas establecidos mediante los Reglamentos del Consejo (CE) 1452/2001, (CE) 1453/2001, y (CE) 1454/2001, *DOCE* L-79 17.03.04, pp. 18-22.
3. Reglamento (CE) 14/2004 de la Comisión, de 30 de diciembre de 2003, relativo a la elaboración de los planes de previsiones y a la fijación de las ayudas comunitarias al abastecimiento de determinados productos esenciales para el consumo humano, la transformación y la utilización como insumos agrarios y para el suministro de animales vivos y de huevos a las regiones ultraperiféricas de conformi-

- dad con los Reglamentos (CE) n° 1452/2001, (CE) n° 1453/2001 y (CE) n° 1454/2001 del Consejo, *DOCE* L-3 07.01.04, pp. 6-27.
4. Reglamento (CE) 43/2003 de la Comisión, de 23 de diciembre de 2002, por el que se establecen las disposiciones de aplicación de los Reglamentos (CE) nos 1452/2001, 1453/2001 y 1454/2001 del Consejo en lo relativo a las ayudas en favor de la producción local de productos vegetales en las regiones ultraperiféricas de la Unión, *DOCE* L-7 11.01.03, pp. 25-57.
 5. Reglamento (CE) 2328/2003 del Consejo, de 22 de diciembre de 2003, por el que se establece un régimen de compensación de los costes adicionales que origina la comercialización de determinados productos pesqueros de las Azores, de Madeira, de las Islas Canarias y de los departamentos franceses de Guayana y de la Reunión debido al carácter ultraperiférico de estas regiones, *DOCE* L-345 31.12.03, pp. 34-42.
 6. Reglamento (CE) 445/2002 de la Comisión, de 26 de febrero por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) no 1257/1999 del Consejo sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), *DOCE* L-74 15.3.02, pp. 1-34.
 7. Reglamento (CE) 20/2002 de la Comisión, de 28 de diciembre de 2001, por el que se aprueban disposiciones de aplicación de los regímenes específicos de abastecimiento de las regiones ultraperiféricas establecidos mediante los Reglamentos del Consejo (CE) 1452/2001, 1453/2001 y 1454/2001, *DOCE* L-81 11.01.02, pp. 1-14.
 8. Reglamento (CE) 1454/2001 del Consejo, de 28 de junio (POSEICAN) por el que se aprueban medidas específicas a favor de las Islas Canarias en relación con determinados productos agrícolas y por el que se deroga el Reglamento (CEE) 1601/92, *DOCE* L-198 21.07.01, pp. 45-57.
 9. Reglamento (CE) 1453/2001 del Consejo, de 28 de junio de 2001 (POSEIMA) por el que se aprueban medidas específicas a favor de las Azores y Madeira en relación con determinados productos agrícolas y por el que se deroga el Reglamento (CEE) 1600/92, *DOCE* L-198 21.07.01, pp. 26-44.
 10. Reglamento (CE) 1452/2001 del Consejo, de 28 de junio de 2001 (POSEIDOM) por el que se aprueban medidas específicas en favor de los departamentos franceses de ultramar en relación con determinados productos agrícolas, por el que se modifica la Directiva 72/462/CEE y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n° 525/77 y (CEE) n° 3763/91), *DOCE* L-198 21.07.01, pp. 11-25.

3. DOCUMENTACIÓN

Emanada de la Comisión

Comunicación de la Comisión de fecha 12-9-07 «Estrategia para las Regiones Ultraperiféricas: balance y perspectivas», *COM (2007) 507 final*.

Comunicación de la Comisión de fecha 6-08-04 «Estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas.— balance y perspectivas», *COM (2004) 543 final*.

Comunicación de la Comunicación de fecha 26-5-04 «Estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas», *COM (2004) 343 final*.

Informe preparado por el Comisario de Política Regional D. Michel Barnier el 1 de Octubre de 2003, bajo el título, «Una asociación reforzada con las Regiones Ultraperiféricas: balances y perspectivas, *OPCE*, Luxemburgo, 2004.

Informe de la Comisión de fecha 19-12-02 sobre la aplicación del apartado 2 del artículo 299 del TCE relativo a las medidas aplicables a las Regiones Ultraperiféricas, *COM (2002) 723 final*.

Propuesta de Reglamento de fecha 9-01-01 del Consejo relativo a aplicación del Derecho Comunitario en las Islas Canarias, *COM (2000) 891 final*.

Informe de la Comisión de fecha 14 de marzo de 2000 «Las medidas destinadas a aplicar el apartado 2 del artículo 299 –Las regiones ultraperiféricas de Europa–», *COM (2000) 147 final*.

Emanada de la Convención

Documento de fecha 12-06-03 «Contribución de D^a Pervenche Berès, D. Carlos Carnero y otros: La Europa que necesitamos.– exigencias básicas del nuevo Federalismo», *CONV 813/03 (18.06)*.

Contribución de fecha 30-4-03 de D. José Borrell y D. Diego López Garrido, miembros de la Convención, y de D. Carlos Carnero, miembro suplente, titulada «La Constitución Europea y las regiones estructuralmente desfavorecidas (islas, regiones montañosas y regiones con baja densidad de población)», *CONV 694/03 (06.05)*

Contribución del miembro de la Convención D. Carlos Carnero de fecha 3 de febrero «Las regiones ultraperiféricas.– una dimension única y original dentro del espacio común europeo», *CONV 527/03 (04.02)*.

Emanada del CDR

Proyecto de Dictamen del CDR de 12-10-04 sobre la Comunicación de la Comisión «estrechar la asociación con las Regiones Ultraperiféricas», Ponente.– D.Adán Martín Menis (Presidente del Gobierno de Canarias), *COTER-025 (12.10.04)*.

Dictamen de Comité de las Regiones de 13-03-02 sobre «La problemática de las regiones insulares de la Unión Europea y sus perspectivas de cara a la ampliación», *CDR 301/2001 fin– COTER-002 (26.03.02)*.

Dictamen del Comité de las Regiones de fecha 13-12-2000, sobre «la problemática de las Regiones Ultraperiféricas y la aplicación del artículo 299.2 TCE», *DOCE C-144 16.05.01. pp. 11-15*.

Emanada del CES

Dictamen del Comité Económico y Social de fecha 29 de Mayo de 2002 sobre el tema «estrategia de futuro para las Regiones Ultraperiféricas de la Unión Europea», *DOCE C-221, pp. 37-42*.

Informes del Parlamento Europeo

Informe del eurodiputado Blaise Aldo (Comisión de desarrollo y Cooperación) de fecha 26-1-99 *A4-0036/99*, sobre las relaciones entre los países y territorios de Ultramar (PTU), los países ACP y las RUP.

Informe de la eurodiputada Margie Sudre (Comisión de Política Regional, Transporte y Turismo) de fecha 12-10-2000 *A5-0285-2000 Final*, sobre el informe de la Comisión sobre las medidas destinadas a aplicar el apartado 2 del artículo 299 del TCE sobre las Regiones Ultraperiféricas de la Unión Europea COM (2000) 147 C-5-0247/2000– 2000/2135 (COS).

Informe del eurodiputado Carlos Lage (Comisión de Pesca) de fecha 21-2-2002 *A5-0041/2002 Final*, sobre la propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1587/98 de 17 de julio de 1998, por el que se establece un régimen de compensación de los **costes adicionales** que origina la comercialización de determinados productos pesqueros de las Azores, de Madeira, de Las Islas Canarias y de los departamentos franceses de Guyana y de la Reunión debido al carácter ultraperiférico de estas regiones COM (2001) 498-C5-00446/2001-2001/0200 (CNS).

Emanada de la CIG 2007

Documento de la Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros (CIG 2007) de 23 de julio de 2007, «Proyecto de Tratado por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de las Comunidades Europeas», *CIG 1/07*.

Documento de la Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros (CIG 2007) de 23 de julio de 2007, «Proyecto de Tratado por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de las Comunidades Europeas –Protocolos–», *CIG 2/07*.

Documento de la Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros (CIG 2007) de 23 de julio de 2007, «Proyecto de Declaraciones», *CIG 3/07*.

Otros documentos

Documento del Consejo de la Unión Europea de fecha 26-6-07 «Mandato la CIG 2007 para la elaboración de un Tratado de reforma de los tratados existentes con anterioridad a la extinta Constitución Europea», *11218/07*.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al PE de fecha 15-11-2001 *COM (2001) 672 final*, relativa a una política común de inmigración ilegal.

EL ACCESO DE LAS REGIONES AL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

MARTA GÓMEZ DE LIAÑO FONSECA-HERRERO

Doctora en Derecho. Profesora de Derecho Procesal de la UNED.

SUMARIO: I. Introducción. II. El recurso de anulación: 1. *Notas generales*. 2. *La legitimación activa de las regiones en calidad de «particulares»*. 3. *Los actos y normas comunitarios recurribles por las regiones*. III. La excepción de ilegalidad. IV. La cuestión prejudicial de validez. V. La intervención como coadyuvante. VI. El recurso por omisión. VII. El recurso por incumplimiento. VIII. A modo de cierre. IX. Bibliografía. X. Anexo de jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Europeas.

I. INTRODUCCIÓN

Aunque ha sido necesario medio siglo para que las regiones sean beneficiarias del principio de subsidiariedad, e incluso sus intereses merecieran una referencia expresa en el concebido y no nacido Tratado Constitucional, resulta innegable que la cuestión regional ha experimentado importantes variaciones desde los inicios del proceso de integración europea hasta la actualidad.

El objetivo del presente trabajo consiste en analizar, hasta que punto la concesión de una autonomía política a las entidades territoriales subestatales guarda correlación con el reconocimiento de un derecho de intervención de las regiones ante las instancias jurisdiccionales europeas para defender sus intereses¹.

¹ En todo caso, hay que tener presente que existen otros foros donde las regiones pueden acudir en defensa de sus intereses. Es decir, un esquema completo de la protección de los intereses regionales vendría conformado –junto con los foros comunitarios jurisdiccionales– por tres foros más, que exceden con creces de nuestro análisis: a) los foros de protección comunitaria extrajurisdiccionales: Comité de Regiones, Parlamento Europeo, Comisión y Consejo de Ministros; b) los foros jurisdiccionales estatales con dimensión comunitaria: el juez nacional; y c) los foros extrajurisdiccionales estatales con dimensión comunitaria: parlamentos nacionales y regionales. *Vide*, ZELAIA GARAGARZA, M.: *Las regiones*

O dicho de otro modo, en las próximas páginas se va a examinar el «*ius standi*», «*locus standi*», o legitimación activa de las regiones en los procedimientos jurisdiccionales comunitarios.

En nuestro parecer, los distintos procedimientos jurisdiccionales que, sustanciados ante el Tribunal de Justicia o ante el Tribunal de Primera Instancia, devienen especialmente interesantes para la protección de los intereses regionales son los siguientes: el recurso de anulación, la excepción de ilegalidad, la cuestión prejudicial de validez, la intervención como coadyuvante, el recurso por omisión, y el recurso por incumplimiento.

Ahora bien, aun cuando resulte lógico pensar que dentro de los recursos mencionados a las regiones les interesa disfrutar del «*locus standi*», de la legitimación activa más amplia², lo cierto es que, como tendremos ocasión de comprobar, en la normativa reguladora no siempre aparecen las regiones de forma expresa como sujetos legitimados.

II. EL RECURSO DE ANULACIÓN

1. *Notas generales*

El recurso de anulación, regulado en el artículo 230 TCE, tiene por objeto el control de la legalidad comunitaria de las normas y actos emanados de las instituciones y órganos comunitarios, es decir, del Parlamento, la Comisión, y el Consejo, sin olvidar al Banco Central Europeo, a los efectos del control de la actuación propia.

O si se prefiere, el recurso de anulación presenta como finalidad última eliminar del ordenamiento jurídico comunitario los actos y las normas provenientes de las instituciones comunitarias que sean contrarias a la legalidad comunitaria³ por conllevar una violación de normas jerárquicamente superiores, haber sido dictados con falta de competencia, e incurrir en vicio de forma y desviación de poder. El plazo para la interposición del recurso de anulación viene cifrado en dos meses a contar desde la publicación del acto comunitario, o desde su notificación al recurrente, y en caso de no haber existido notificación desde que se hubiera tenido conocimiento de la existencia del mismo.

2. *La legitimación activa de las regiones en calidad de «particulares»*

Una vez acotados, siquiera brevemente, el elemento objetivo y temporal del recurso de anulación, hemos de preguntarnos por el elemento subjetivo. ¿Quién o

ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 2005, p. 60.

² Cfr.: ZELAIA GARAGARZA, M.: *Las regiones ante...*, op. cit., p. 83.

³ Cfr.: GARCÍA LUENGO, J.: *El recurso comunitario de anulación: objeto y admisibilidad*, Civitas, Madrid, 2004.

quienes tienen legitimación para interponer un recurso de anulación?, y lo que revisite mayor importancia, ¿tienen las regiones legitimación para instar el control de la legalidad comunitaria de las normas y actos emanados de las instituciones y órganos comunitarios? En aras a poder contestar al interrogante planteado conviene dejar asentadas dos premisas fundamentales.

En primer lugar, que el recurso de anulación posibilita un doble control de la legalidad comunitaria: un control en abstracto y un control «*per casum*». El control abstracto de la legalidad comunitaria consiste en un control en interés del derecho originario⁴. Se trata de un control que podría equipararse, con las pertinentes matizaciones, al recurso de inconstitucionalidad⁵. Junto con el control en abstracto, el recurso de anulación permite un control «*per casum*» de la legalidad comunitaria, es decir sirve para proteger, en un caso concreto, los derechos subjetivos que el ordenamiento comunitario tiene reconocidos a los particulares.

En segundo lugar, hay que tener presente que el artículo 230 TCE distingue tres tipos de sujetos legitimados para interponer un recurso de anulación: a) los denominados actores privilegiados, que son los Estados miembros, el Consejo, la Comisión, y el Parlamento; b) los actores semiprivilegiados, que se corresponden con el Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas, quienes, en todo caso, actuaran en el marco de facultades propias; y c) los actores no privilegiados, representados por las personas físicas y jurídicas, también llamados de forma genérica «los particulares»⁶.

En función de quien ostente la condición de recurrente corresponderá al Tribunal de Justicia o al Tribunal de Primera Instancia la revisión y el control de la legalidad comunitaria del acto, toda vez que desde la Decisión 94/149/CECA, CE, la competencia del Tribunal de Justicia quedó limitada a los recursos de anulación interpuestos por un Estado miembro o una institución comunitaria.

Asentado lo anterior, hay que significar que la legitimación activa para instar un recurso de anulación en abstracto queda reservada en exclusiva a las instituciones comunitarias y a los Estados miembros. Y ello es así, porque se ha concedido una legitimación jurisdiccional privilegiada a los artífices de la creación de la Comunidad y el Derecho. Los Estados miembros, como cedentes de una soberanía en virtud de la cual nació una entidad supraestatal, junto con las instituciones comunitarias, dotadas de la soberanía cedida por los Estados miembros, gozan de una legitimación natural en el acceso a las instituciones jurisdiccionales comunitarias⁷.

⁴ Cfr.: ORTEGA SANTIAGO, C.: *Las Comunidades Autónomas ante la jurisdicción comunitaria*. Iustel, Madrid, 2006, pp. 125.

⁵ En este sentido, ZELAIA GARAGARZA, M.: *Las regiones ante...*, op. cit., pp. 99.

⁶ La doctrina suscribe de forma mayoritaria la denominación acogida. Vide, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: *La posición de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 1996; MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J.: *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, McGraw-Hill, Madrid, 1999. Sin embargo, PALACIO GONZÁLEZ, J., habla de legitimación incondicional, limitada a la defensa de un status institucional, y reducida a la impugnación de actos de carácter no general. Cfr.: *Derecho procesal y del contencioso comunitario*, Aranzadi, Pamplona, 2000.

⁷ Cfr.: ZELAIA GARAGARZA, M.: *Las regiones ante...*, op. cit., p. 84.

Por lo tanto, la conclusión sobreviene evidente: las regiones carecen de legitimación para instar el recurso de anulación en abstracto.

Pero es que, las regiones ni siquiera aparecen mencionadas en el precepto ordenador del recurso de anulación. De conformidad con el apartado 4 del artículo 230 TCE: «*toda persona física o jurídica podrá interponer recurso contra las decisiones de las que sea destinataria y contra las decisiones que, aunque revistan la forma de un reglamento o de una decisión dirigida a otra persona, le afecten directa e individualmente*». El precepto regula el tercer nivel de legitimación –el de los particulares– también llamados actores no privilegiados debido a que la instancia a la que han de dirigirse no es el Tribunal de Justicia, sino el Tribunal de Primera Instancia y sus posibilidades de recurrir quedan limitadas en cuanto a su objeto.

Las regiones han sido equiparadas a la categoría de los particulares por su consideración de personas jurídicas de Derecho público. Una de las primeras sentencias que reconoció legitimación a las entidades subestatales en el recurso de anulación por su entendimiento como personas jurídicas de Derecho público fue la Sentencia de 11 de julio de 1984, dictada en el asunto *Commune de Differdange*, asunto 222/1983⁸. Se trataba de un recurso de anulación planteado por varios municipios del Gran Ducado de Luxemburgo contra una decisión de la Comisión que permitía a Luxemburgo conceder ayudas a empresas siderúrgicas con la condición de que redujeran su capacidad de producción.

El artículo 33 TCECA en relación con la legitimación para interponer un recurso de anulación no hablaba de personas físicas y jurídicas, sino de empresas y asociaciones de empresas. Por lo tanto, no era viable ejercitar el recurso de anulación con arreglo al artículo 33 TCECA. Por este motivo, los municipios buscaron la legitimación activa en el artículo 173 TCEE que, al igual que el artículo 146 TEURATOM, había eliminado el término empresas o asociaciones de empresas y lo había sustituido por la referencia a personas físicas y jurídicas, en tanto en cuanto se vieran afectadas directa e individualmente por el acto comunitario impugnado. La Comisión instó la inadmisión del recurso por falta de legitimación. Ni se trataba de empresas, ni los municipios cumplían con el requisito de la afección directa e individual, habida cuenta que el destinatario de la decisión era Luxemburgo y no los municipios de forma directa. Es decir, la Comisión no solicitó la inadmisión del recurso por tratarse de entidades subestatales, razón por la cual se viene entendiendo que la Comisión equiparó de forma tácita a las entidades subestatales con las personas físicas y jurídicas. Pero lo realmente importante fue que también el Tribunal de Justicia efectuó una equiparación tácita al inadmitir el recurso por ausencia de una afección directa e individual. El Tribunal reconoció que las entidades subestatales podían recurrir en anulación como personas jurídicas de Derecho público una decisión de la Comisión cuando existiese una afección directa e individual.

⁸ Para una mayor profusión sobre la sentencia *Commune de Differdange*, vide, ZELAIA GARAGARZA M.: «*Las regiones ante...*», *op. cit.*, pp. 110-114. También, SOBRIDO PRIETO, M.: *Las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003, p. 244.

En definitiva, si bien las entidades subestatales, las regiones no aparecen comprendidas en la dicción del artículo 230 TCE, lo cierto es que ostentan legitimación para activar ante el Tribunal de Primera Instancia el procedimiento de anulación en su función de control concreto de la legalidad habida cuenta que han sido asimiladas vía jurisprudencia a los particulares

La sentencia comentada fue una de las primeras, después han venido muchas más; así, la sentencia de 8 de marzo de 1988, Exécutiv Regional Wallon, asuntos 62 y 72/1987; la sentencia de 7 de febrero de 1990, Ville d'Amsterdam, asunto C-213/87; la sentencia de 29 de junio de 1993, Gobierno de Gibraltar, asunto C-298/89; el auto de 21 de marzo de 1997, Región Valona, asunto C-95/97; y la sentencia de 10 de febrero de 2000, Antillas Neerlandesas, asunto T 32/98 y T-41/98.

3. *Los actos y normas comunitarios recurribles por las regiones*

El artículo 230 TCE relaciona los distintos niveles de legitimación para interponer un recurso de anulación con el objeto de que cada una de las tres categorías de actores pueda impugnar mediante el recurso de anulación.

Las normas o los actos recurribles en anulación van, por tanto, unidos a los sujetos legitimados. De este modo, los sujetos privilegiados pueden recurrir en anulación las disposiciones de carácter general sin limitación alguna. Por su parte, los sujetos semi-privilegiados pueden recurrir las disposiciones de carácter general concernientes a su actuación. Y finalmente, los particulares, y por ello las regiones, pueden recurrir: las decisiones de las que sean destinatarias directas; las decisiones que dirigidas a otra persona pudieran afectarles de forma directa e individual; y las decisiones, que aunque revistan la forma de un reglamento, les afecten directa e individualmente.

3.1. *Decisión de la que la región es destinataria directa*

El requisito de la afección directa e individual no resulta exigible cuando la región pretende instar un recurso de anulación contra una decisión comunitaria de la que es destinataria directa, en la medida en que tal requisito viene colmado por el simple hecho de que la decisión vaya dirigida expresamente al ente subestatal⁹.

Los supuestos en los cuales una región aparece como destinataria directa de una actuación comunitaria son muy escasos. La regla general es que los Estados miembros son los destinatarios de las actuaciones comunitarias. Sin embargo, el caso de las ayudas de Estado encuadra perfectamente en la noción de decisiones dirigidas de forma directa a las regiones, porque en virtud de los artículos 87 y siguientes TCE y de la jurisprudencia comunitaria¹⁰, las ayudas a empresas que acuerden las entidades

⁹ Cfr.: ORTEGA SANTIAGO, C.: *Las Comunidades Autónomas...*, op. cit., p. 130.

¹⁰ Vide, entre todas, la sentencia de 27 de marzo de 1987, asunto 169/82, Comisión v. Italia.

regionales tienen la consideración de ayudas de Estado, y en corolario, en el procedimiento de ayudas estatales las decisiones de las instituciones comunitarias van dirigidas a las entidades regionales que hayan concedido las ayudas¹¹.

3.2. *Decisión comunitaria que aunque dirigida a otra persona afecte a la región de manera directa e individual*

El requisito de la afectación directa e individual debe concurrir para que exista legitimación del particular-región no destinatario de la decisión.

Según la jurisprudencia comunitaria¹² una decisión afecta directamente a los particulares o las regiones distintos a sus destinatarios, cuando la decisión impone una obligación o limita un derecho, pero sobre todo, cuando, la región puede ejecutar el acto comunitario sin requerir de la intervención del Estado¹³. Así las cosas, resulta patente que el Tribunal habrá de atender al reparto interno de competencias en el seno del Estado para establecer hasta que punto la región se encuentra directamente afectada por una actuación comunitaria y tiene, en consecuencia, legitimación activa para plantear el recurso de anulación¹⁴. La sentencia dictada en el asunto *Commune de Diferdange* reviste una gran importancia, no sólo por reconocer legitimación activa a las entidades subestatales en el recurso de anulación, sino también desde el punto de vista del requisito de la afección directa. El Tribunal de Justicia entendió que la decisión de la Comisión permitía al gobierno de Luxemburgo negociar con las empresas siderúrgicas las condiciones para la reducción de su capacidad. Es decir, las autoridades nacionales tenían un margen de intervención en la negociación con las empresas, y en base a ello, el Tribunal de Justicia concluyó que los municipios recurrentes donde estaban incardinadas las empresas no resultaban directamente afectados por la decisión.

Especial interés presenta la sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de marzo de 2007, asunto C-15/2006P, que anula la sentencia el Tribunal de Primera Instancia de

¹¹ Cfr.: ORTEGA SANTIAGO, C.: *Las Comunidades Autónomas...*, op. cit., pp. 130 y 131; ZELAIA GARAGARZA M.: *Las regiones ante...*, op. cit., pp. 128 y 129.

¹² Vide, entre las más significativas, la sentencia de 16 de junio de 1970, *Alcan Aluminium Rae-rem*, asunto 69/1969; la sentencia de 13 de mayo de 1971, *Internacional Fruit Company* y otros, asuntos 41, 42, 43 y 44/1970; la sentencia de 29 de marzo de 1979, *NTN Toyo Bearing Company* y otros, asunto 113/1977; la sentencia de 3 de mayo de 1979, *Töpfer*, asunto 112/1977.

¹³ Vide, CALVO DÍAZ, G.: *La legitimación en los procesos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, Noticias de la Unión Europea, número 178, 1999, pp. 14 y ss.; MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: *La posición de las Comunidades Autónomas...*, op. cit., pp. 46 y ss.; SOBRIDO PRIETO, M.: *Las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003, 179 y ss.; ZELAIA GARAGARZA M.: *Las regiones ante...*, op. cit., pp. 131 y ss.

¹⁴ En este sentido, ORTEGA SANTIAGO, C.: *Las Comunidades Autónomas...*, op. cit., p. 130, quien cita, al respecto la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 15 de diciembre de 1999, *Estado libre de Sajonia*, asuntos T-132/1996 y T-143/1996.

18 de octubre de 2005, Regione Siciliana v. /Comisión, asunto T-60/2003 con base en la siguiente argumentación:

«Al amparo del artículo 230 TCE una entidad regional o local, en la medida en que como la Regione Siciliana tenga personalidad jurídica en virtud del Derecho nacional, puede interponer recurso contra las decisiones de las que sea destinataria y contra las decisiones que, aunque revistan la forma de un reglamento o de una decisión dirigida a otra persona, le afecten directa e individualmente.

En el caso de autos, el Tribunal de Primera Instancia limitó su examen a la cuestión de si la Decisión controvertida afectaba directamente a la recurrente, toda vez que la Comisión no había rebatido que dicha Decisión afectara individualmente a dicha recurrente. Conforme a reiterada jurisprudencia, el requisito de que la decisión objeto de recurso afecte directamente a una persona física o jurídica, tal como dispone el artículo 230 implica que la medida comunitaria impugnada surta efectos directamente en la situación jurídica del particular y no deje ninguna facultad de apreciación a los destinatarios encargados de su aplicación, por tener ésta carácter meramente automático y derivarse únicamente de la normativa comunitaria, sin intervención de otras normas intermedias (sentencias de 5 de mayo de 1998, Glencore Grain/Comisión, C-404/96 P, Rec. p. I-2435, apartado 41, de 29 de junio de 2004, Front national/Parlamento, C-486/01 P, Rec. p. I-6289, apartado 34, y Regione Siciliana/Comisión antes citada, apartado 28). Según ya declaró el Tribunal de Justicia en los apartados 29 y 30 de la sentencia Regione Siciliana/Comisión, la designación como autoridad responsable de la realización de un proyecto FEDER de una entidad regional o local como la Regione Siciliana no implica que tal entidad sea titular del derecho a la ayuda. A juicio del Tribunal de Justicia, de ningún elemento de los autos del asunto que dio lugar a dicha sentencia podía inferirse que la entidad interesada resultara directamente afectada, con arreglo al artículo 230, apartado cuarto, en dicha condición de autoridad responsable de la realización del proyecto. El Tribunal de Justicia afirmó que este análisis no queda desvirtuado por los artículos 4, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento núm. 2052/88, y 9, apartado 1, del Reglamento núm. 4253/88. En efecto, estos artículos, que consagran el principio de la complementariedad de las ayudas financieras comunitarias con respecto a las financiación nacionales, son irrelevantes en el supuesto de que la Comisión haya terminado una ayuda comunitaria (sentencia Regione Siciliana/Comisión).

Pues bien, dichas consideraciones son asimismo de aplicación en el caso de autos. En modo alguno las desvirtúa la alegación de la Regione Siciliana de que, según el ordenamiento jurídico italiano, sus competencias en las materias a las que corresponde el proyecto de embalse en el río Gibbesi son más amplias que en el ámbito de las redes de autopistas, al que correspondía el proyecto referido en la sentencia Regione Siciliana/Comisión, antes citada. En efecto, dicha distinción, que se deriva del Derecho interno, en modo alguno puede influir en el requisito de que la recurrente resulte afectada directamente.

Igualmente carece de pertinencia el hecho de que, en el anexo de la Decisión de concesión, se mencione la Regione Siciliana como autoridad competente para la solicitud de la ayuda financiera, mientras que en el caso resuelto por la sentencia Regione Siciliana/Comisión antes citada, se la mencionara como autoridad responsable de la realización del proyecto. En efecto, la posición de «autoridad competente para la solicitud» a la que se hace referencia en el anexo de la Decisión de concesión no coloca a

la recurrente en una relación directa con la ayuda comunitaria, con respecto a la cual la propia Decisión precisa, por lo demás, que fue solicitada por el Gobierno italiano y concedida a la República Italiana. A falta de cualquier otro elemento que, en lo que atañe al requisito de la afectación directa, pueda distinguir de manera significativa el presente asunto del enjuiciado en la sentencia Regione Siciliana/Comisión procede llegar a la conclusión de que la apreciación que realizó al respecto el Tribunal de Justicia en dicha sentencia puede trasladarse íntegramente al caso de autos. En consecuencia, el Tribunal de Primera Instancia cometió un error de Derecho al considerar que la Decisión controvertida afectaba directamente a la Regione Siciliana. Por lo tanto, procede anular la sentencia recurrida».

Junto con la afectación directa aparece como requisito necesario una afección individual. El requisito de la afección individual fue definido por el Tribunal de Justicia en relación con los particulares en la sentencia de 15 de julio de 1963, Plaumann, asunto C-25/1962. En dicha sentencia, el Tribunal tuvo ocasión de señalar que: *«se produce una afectación individual si la decisión atañe a la persona que pretende recurrir en razón de determinadas cualidades que le son propias o de una situación de hecho que le caracteriza frente a cualquier otra persona y, por ello, la individualiza de manera análoga a la del destinatario»*. Ciertamente, el objetivo de la legitimación prevista en el 230 TCE sería proteger jurídicamente a quien, no siendo el destinatario del acto, se puede ver afectado por él¹⁵. Sin embargo, no puede desconocerse que se trata de un criterio genérico que ha requerido que la jurisprudencia¹⁶ concrete cuando concurre en un ente regional un interés individual distinto al de su Estado como destinatario de la decisión comunitaria¹⁷. Así, existe una afección individual del ente subestatal, cuando la decisión comunitaria afecta a actos de la región, y además, cuando impide a la región ejercer sus competencias como considera adecuado.

3.3. *Decisión que aunque revista la forma de un reglamento afecta a las regiones de forma directa e individual*

Se trata de los conocidos como reglamentos encubiertos. Con esta previsión, el Tratado ha pretendido evitar que bajo la apariencia de un reglamento, se incorpore realmente una decisión singular con la intención de eludir su posible impugnación por las personas directa e individualmente afectadas¹⁸.

La circunstancia de que el Tratado se refiera únicamente a los reglamentos encubiertos como posible objeto de un recurso de anulación por los particulares ha llevado a algún autor a preguntarse si las directivas podrían entrar en esta categoría, ya que su destinatario son los Estados miembros, pero podrían afectar directa e individualmente,

¹⁵ Cfr.: ORTEGA SANTIAGO, C.: *Las Comunidades Autónomas...*, op. cit., p. 135.

¹⁶ Sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 30 de abril de 1998, Región Flamenca, asunto T-214/1995; y de 15 de junio de 1999, Región Autónoma Friuli-Venecia Julia, asunto T-288/1997.

¹⁷ Cfr.: ORTEGA SANTIAGO, C.: *Las Comunidades Autónomas...*, op. cit., p. 135.

¹⁸ Acertada opinión de ORTEGA SANTIAGO, : *Las Comunidades Autónomas...*, op. cit., p. 141.

vgr: a una región¹⁹. En su opinión, tal posibilidad parece descartada en la sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de junio de 1993, Gobierno de Gibraltar, asunto C-298/1989. Sin embargo, también nos recuerda que el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia han admitido que una directiva pueda encubrir una decisión y que sea recurrible por las personas físicas o jurídicas –Tribunal de Justicia en auto de 23 de noviembre de 1995 y el Tribunal de Primera Instancia en sentencia de 17 de junio de 1998–, si bien no hay jurisprudencia sobre la admisión en relación con las regiones.

En todo caso, el Tribunal de Justicia ha señalado cuando un acto comunitario denominado «reglamento» encierra un auténtico reglamento. Así, el criterio básico viene residenciado en que el reglamento es un acto de carácter esencialmente normativo aplicable no a destinatarios limitados e identificables, sino a categorías consideradas de manera abstracta y en conjunto²⁰. Pero, en la sentencia Codorniu de 18 de mayo de 1994, el Tribunal de Justicia admitió que pueden existir reglamentos con alcance general que, al mismo tiempo, afecten directa e individualmente a determinadas personas físicas o jurídicas, que estarían legitimadas para su impugnación a través del recurso de anulación.

Las resoluciones judiciales en las se considera que un reglamento de alcance general contiene una decisión que legitima la interposición del recurso de anulación por los particulares son excepcionales, y su excepcionalidad sirve para poner de manifiesto la dificultad de aplicar el criterio de la afección directa e individual en los supuestos de reglamentos con alcance general²¹. El Tribunal de Primera Instancia ha sido más proclive a admitir la legitimación de un ente regional en la anulación de un reglamento «encubierto». Así ha ocurrido, entre otras, en la sentencia 10 de febrero de 2000, Gobierno de las Antillas Neerlandesas. Por el contrario, el Tribunal de Justicia ha sido muy estricto, como lo demuestra el hecho de que la sentencia mencionada fuera anulada en casación el 10 de abril de 2003.

III. LA EXCEPCIÓN DE ILEGALIDAD

La excepción de ilegalidad viene regulada en el artículo 241 TCE y consiste en un incidente²² suscitado por cualquiera de las partes de un procedimiento en curso en atención a las dudas de legalidad de un reglamento, adoptado conjuntamente por el Parlamento y el Consejo o individualmente por la Comisión, el Consejo o el Banco Central Europeo, que sea de aplicación en la resolución del proceso pendiente. El efecto que produce una resolución estimatoria de una excepción de ilegalidad planteada es la inaplicación de la disposición al litigio pendiente.

¹⁹ Así, ORTEGA SANTIAGO, C.: *Las Comunidades Autónomas...*, op. cit., p. 141.

²⁰ Vide, al respecto, ORTEGA SANTIAGO, C.: *Las Comunidades Autónomas...*, op. cit., p. 142.

²¹ Cfr.: ORTEGA SANTIAGO, C.: *Las Comunidades Autónomas...*, op. cit., p. 144.

²² En el mismo sentido, y en cuanto a la naturaleza jurídica, ZELAIA GARAGARZA M. quien considera que la excepción de ilegalidad es un instrumento procesal auxiliar y no un recurso jurisdiccional. Cfr.: *Las regiones ante...*, op. cit., p. 149.

La excepción de ilegalidad puede plantearse incluso cuando haya transcurrido el plazo de dos meses previsto para la interposición del recurso de anulación, y la duda de legalidad debe apoyarse en algunos de los motivos del recurso de anulación recogidos en el artículo 230²³.

La excepción de legalidad exige de la satisfacción de unos requisitos exigidos bien por la norma, bien en vía jurisprudencial.

En primer término, hay que tener la condición de parte procesal en un contencioso comunitario (dice el 241: «*un litigio en que se cuestione un reglamento*»). Y, en cuanto a la legitimación activa el artículo 241 habla de «*cualquiera de las partes en un litigio*», por lo que la norma comunitaria no ofrece ninguna duda en torno a la titularidad de las regiones de legitimación activa.

El segundo de los requisitos que precisa la excepción de ilegalidad es no haber recurrido en anulación la misma disposición previamente.

Y finalmente, la excepción de ilegalidad precluye, se cierra, no cabe, cuando habiendo tenido opción de recurrir contra la disposición en base al recurso anulación, no se hizo en el plazo concedido. Esta es una exigencia señalada por el Tribunal de Primera Instancia en la sentencia de 13 de septiembre de 1995, TWD, asunto T-244/1993 y 486/1993.

La legitimación activa de las regiones para instar la excepción de ilegalidad en el marco de un procedimiento donde son partes resulta clara. Pero lo que no aparece tan evidente, a la vista de los requisitos exigidos, es la legitimación de los Estados miembros y de las instituciones comunitarias, toda vez que los Estados miembros y las instituciones comunitario al ostentar legitimación activa para recurrir en anulación una disposición de carácter general podían haber cuestionado la legalidad de la disposición mediante el recurso de anulación en el plazo de dos meses²⁴. Existen dos posiciones enfrentadas en cuanto a la concesión de la legitimación activa a los Estados miembros y a las instituciones comunitarias para articular la excepción de ilegalidad. Por una parte, nos encontramos con una negación de la concesión de legitimación en base al principio de seguridad jurídica, y al hecho de que mediante la excepción de ilegalidad los Estados y las instituciones verían ampliado el plazo del recurso de anulación. La posición que admite la legitimación activa de los Estados miembros y de las instituciones comunitarias se apoya en el principio de legalidad: que la legalidad de una disposición no fuera suscitada en anulación no significa que goce de la santidad de legalidad comunitaria. El Tribunal de Justicia ha tratado de conciliar los principios de seguridad jurídica y legalidad, y así nos encontramos con que no inadmite frontalmente la legitimación activa de los Estados miembros y de las instituciones comunitarias para instar la excepción de ilegalidad, pero tampoco la admiten en todo caso²⁵.

²³ Sobre la excepción de ilegalidad, *vide*, CARRERA HERNÁNDEZ, F.J.: *La excepción de ilegalidad en el sistema jurisdiccional comunitario*, McGraw Hill, Madrid, 1997.

²⁴ *Vide*, sobre el planteamiento del problema y las soluciones articuladas, ZELAIA GARAGARZA M: «*Las regiones ante...*», *op. cit.*, p. 152.

En cuanto al objeto sobre el que puede recaer la excepción de ilegalidad instada por las regiones en un contencioso comunitario, en el artículo 241 se habla abiertamente de los reglamentos. Ello supone que concede la posibilidad a las entidades subestatales de controlar la legalidad de un reglamento contra el que de otra manera no pueden actuar, salvo, como hemos visto que se trate de unos reglamentos encubiertos. Pero es que además, el objeto del incidente ha sido ampliado vía jurisprudencia del Tribunal de Justicia a las normas comunitarias de carácter general. Dice el Tribunal en el asunto 92/1978 Simmenthal, de 6 de marzo de 1979, que: «*La excepción de ilegalidad es un instrumento que palia las restricciones establecidas por el recurso de anulación a los particulares, o al menos trata de compensar estas limitaciones, permitiéndoles actuar contra los reglamentos en concreto, pero también contra normas comunitarias de carácter general*»²⁶.

IV. LA CUESTIÓN PREJUDICIAL DE VALIDEZ

Aparece regulada en el artículo 234 TCE, y consiste en un procedimiento jurisdiccional no contencioso²⁷ destinado a controlar, de forma indirecta, la legalidad comunitaria de las disposiciones emanadas de las instituciones comunitarias y del Banco Central Europeo.

A través de la cuestión prejudicial de validez, la región puede presentar ante el Tribunal de Justicia las alegaciones y observaciones que considere oportunas con ocasión de la aplicación de una norma comunitaria cuya legalidad se cuestiona en un procedimiento contencioso nacional en el que la región es parte. El acceso a esta vía jurisdiccional no contenciosa debe calificarse de mediatizado por la imprescindible participación del órgano jurisdiccional estatal ante el que se esté desarrollando el procedimiento que va a provocar la cuestión²⁸. Y es que la cuestión prejudicial de validez es planteada al Tribunal de Justicia por el Juez nacional, no por las partes.

La región sólo podrá participar en la cuestión prejudicial de validez ante el Tribunal de Justicia en tanto en cuanto sea parte en el procedimiento judicial interno donde ha nacido la cuestión. En caso contrario, no tendrá ocasión de intervenir. Ni si quiera cuando la cuestión se plantee en torno a una norma que incida directamente sobre una materia de su competencia. Y, tampoco en el supuesto de que el motivo

²⁵ Sentencia de 13 de 1969. Italia v. Comisión y Consejo, asunto 32/1965.

²⁶ Como señala ZELAIA GARAGARZA M.: *La debilidad de las regiones para controlar la legalidad de los actos y las normas de carácter general en anulación encuentra una cierta compensación en otras vías de acceso a las instancias jurisdiccionales comunitarias*, que son junto con la excepción de ilegalidad, la cuestión prejudicial de validez, y la intervención como coadyuvante. Cfr.: *Las regiones ante...*, op. cit., p. 148.

²⁷ La cuestión prejudicial de validez «no es un procedimiento contencioso, sino un mecanismo de cooperación entre el juez nacional y el comunitario». Cfr.: MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: *La posición de las comunidades autónomas...*, op. cit., p. 32.

²⁸ Cfr.: ZELAIA GARAGARZA M.: *Las regiones ante...*, op. cit., p. 201.

que ha dado lugar a la cuestión de validez descansa en la relación de las normas de Derecho Comunitario con una norma adoptada por un parlamento regional²⁹. Ello no obstante, la «no» intervención de la región puede ser sustituida por la intervención del Estado en virtud del Acuerdo relativo a la participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia.

Especialmente interesante fue una situación planteada en Alemania, donde pese a que la competencia exclusiva en materia de televisión corresponde a los *länder* y la Federación carece de competencia al respecto, fue el estado alemán quien pudo acceder a la presentación de alegaciones en el marco de diversas cuestiones prejudiciales³⁰. Pero, también hay casos, en los que las regiones pudiendo haber presentado observaciones en el procedimiento prejudicial por su condición de partes en el proceso principal no lo hicieron. Así ocurrió en el Asunto Balestreri –sentencia de 25 de marzo de 2004, C-303/2000–. Las regiones en otros procedimientos prejudiciales sí han presentado observaciones escritas. Asunto Aragonesa de Publicidad y Publivia –sentencia de 25 de julio de 1991, C-1/1990 y C-176/1990–. En esta cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en relación con una Ley del Parlamento Catalán que prohibía la publicidad de bebidas alcohólicas de más de 23 grados en el territorio autonómico, la Generalitat intervino en el procedimiento prejudicial presentando sus alegaciones escritas.

Dos cuestiones más para terminar con la cuestión prejudicial de validez.

La primera, relativa a la admisibilidad de una cuestión prejudicial de validez en torno a una norma comunitaria que podía haber sido recurrida directamente, pero no se hizo, por la región, por ejemplo mediante el recurso de anulación. La respuesta al interrogante la encontramos en la doctrina acuñada por el Tribunal de Justicia en el asunto TWD. Así, señaló el Tribunal: «*quien hubiera sido directa e individualmente afectado por una decisión, decisión que se le hubiera notificado, señalándosele de modo expreso que disfruta de legitimación activa para incoar un procedimiento de anulación contra la misma, y que no habiendo activado el recurso anulatorio pretenda recurrir la legalidad del acto comunitario, instrumentalizando el procedimiento judicial nacional en el que hubiera impugnado los actos nacionales que sirven para implementar la decisión comunitaria no recurrida verá denegado su solicitud de remisión prejudicial, bien por parte del tribunal interno, bien por parte de la justicia comunitaria*»

La segunda es relativa a la cuestión prejudicial de validez sobre una norma comunitaria general irrecurrible de todo punto por las regiones. A este interrogante, se ha respondido del siguiente modo: «*la cuestión prejudicial puede ser utilizada por las regiones para recurrir actos de alcance general usando la técnica de provocar su aplicación a un caso en el que sean parte, y planteando posteriormente la duda sobre su validez o legalidad al órgano nacional con el objeto de que presente cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia. Esa sería la única forma de salvar las restricciones impuestas por el artículo 230, pero siempre teniendo muy presente que*

²⁹ Cfr.: ZELAIA GARAGARZA M.: *Las regiones ante...*, op. cit., p. 204.

³⁰ Vide, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: *La posición de las comunidades autónomas...*, op. cit., p. 70 y ss.

*la decisión final de someter la cuestión al Tribunal de Justicia dependerá en exclusiva del órgano nacional»*³¹.

En cuanto a los efectos de una resolución dictada en una cuestión prejudicial de validez se declara su ineficacia o inaplicación con relación al caso concreto pero la norma continúa formando parte del ordenamiento comunitario.

V. LA INTERVENCIÓN COMO COADYUVANTE

La intervención como coadyuvante, regulada en el artículo 40 del Estatuto del Tribunal de Justicia, es un mecanismo por el cual se concede a terceros –que no son parte ni demandante, ni demanda en un litigio– participar en el proceso en curso, eso sí siempre que le asista un interés que sea considerado protegible por las normas del derecho comunitario.

En el artículo 40 del Estatuto del Tribunal de Justicia se contiene una graduación de los coadyuvantes.

Por una parte están los Estados miembros y las instituciones comunitarias que podrán intervenir como coadyuvantes sin limitación alguna en los litigios sometidos al Tribunal de Justicia.

Y por otra parte, también podrá intervenir como coadyuvante cualquier otra persona siempre que se satisfaga de forma conjunta una doble condición: a) que demuestre un interés en la solución del litigio y b) que no se trate de procedimientos, litigios entre los Estados miembros, entre instituciones de las Comunidades, o entre Estados miembros con las instituciones de las Comunidades.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 40 del Estatuto, las pretensiones de la demanda de intervención no podrán tener otro fin que apoyar las pretensiones de una de las partes.

Varios pormenores y aspectos han de ser puestos de relieve.

En primer lugar, que la interpretación que permitió la inclusión de las entidades regionales como coadyuvantes fue inaugurada en el año 1960, con la sentencia dictada el 10 de mayo en el asunto Barbara Erzbergbau AG y otros.

En segundo lugar, la jurisprudencia comunitaria ha puntualizado –y con ello marcado distancia– que la afección directa e individual del artículo 230 y el interés en la resolución del litigio que ahora nos ocupa no son equiparables. Es decir, no existe relación entre el derecho de intervención y la legitimación para instar un recurso de anulación. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha señalado que el grado de exigencia es bastante más elevado cuando corresponde desmostar la afección directa e individual del recurso de anulación³².

Y ¿cuál es el sentido interpretativo dado por el Tribunal a la expresión «*interés en la resolución del litigio*»? El Tribunal ha dicho que la solicitud de intervención

³¹ Así lo ha hecho, ZELAIA GARAGARZA M.: *Las regiones ante...*, op. cit., pp. 210 y 211.

³² Sentencia de 27 de septiembre de 1988, Comitology.

tiene que justificar el interés en el resultado final de la sentencia, no en algún aspecto de los argumentos planteados por las partes principales³³.

En tercer lugar, esas «otras personas» no pueden intervenir como coadyuvantes cuando se trate de litigios entre Estados miembros, entre instituciones comunitarias, y entre Estados miembros con las instituciones de las Comunidades. Este es el ámbito vedado. Los procedimientos en los que mayoritariamente han intervenido las regiones como coadyuvantes son los recursos de anulación incoados por personas físicas o jurídicas contra actos de las instituciones comunitarias.

En cuarto lugar, señala el artículo 40 del Estatuto del Tribunal de Justicia que las pretensiones de la demanda de intervención «*no podrán tener otro fin que apoyar las pretensiones de una de las partes*».

Y esto que quiere decir ¿que la entidad regional cuya intervención como coadyuvante ha sido admitida ha de secundar, y se encuentra encorsetada³⁴ por las posturas previamente adoptadas por las partes principales del litigio?. No, porque si el coadyuvante no pudiera utilizar argumentos no usados por la parte principal, su intervención quedaría reducida a una mera ratificación³⁵ de los planteamientos de la parte principal. Así, el coadyuvante puede introducir elementos argumentativos novedosos, eso sí siempre que apoyen las pretensiones de las partes³⁶.

Aquí hay que traer a colación el asunto Area Cova. La empresa Area Cova junto con empresas pesqueras y asociaciones de armadores recurrieron en anulación un Reglamento que establecía para el año 1995 determinadas medidas de conservación de los recursos pesqueros en el aspecto relativo a la cuota comunitaria del fletan negro. Las pretensiones de los recurrentes fueron apoyadas por la Xunta de Galicia, cuya intervención como coadyuvante se admitió por el Tribunal de Primera Instancia en auto de 25 de junio de 1996, asunto T-194/1995. La Xunta de Galicia justificó su interés por la importancia que la pesca representa para la estructura económica y social gallega. Y además, en que de conformidad con la Constitución Española y el Estatuto de Galicia corresponde a la Autonomía la defensa de su identidad y de sus intereses ante organismos tanto nacionales, como internacionales cuyas decisiones, como en el presente supuesto, pudieran afectarla. Las partes principales se mostraron absolutamente de acuerdo en que la Comunidad Autónoma participara como coadyuvante. No así el demandante: el Consejo. El argumento principal utilizado por el Consejo fue que la Comunidad Autónoma no se encontraba directa e individualmente afectada por un Reglamento que fijaba la cuota del fletan negro reservado a la flota comunitaria, ni por un acuerdo bilateral entre la Unión y Canadá. El motivo del rechazo del argumento del Consejo es lógico: el Consejo estaba equiparando el re-

³³ Auto de 25 de noviembre de 1964, Lemmer-Werke, asunto 111/1963; auto de 12 de abril de 1978, Amylium NV y otros, asuntos 116, 124, y 143/1977; Auto de 15 de junio de 1993 Rijnoudt y Hocken, asuntos T-91/1992 y T-111/1992.

³⁴ Cfr.: ZELAIA GARAGARZA M.: *Las regiones ante...*, op. cit., p. 257.

³⁵ Cfr.: ZELAIA GARAGARZA M.: *Las regiones ante...*, op. cit., p. 258.

³⁶ Sentencia de 8 de junio de 1995, Siemens S.A, asunto T-459/1993; auto de 28 de noviembre de 1991, Eurosport Consortium, asunto T-35/1991.

quisito exigido por el recurso de anulación con el interés en la intervención como coadyuvante.

VI. EL RECURSO POR OMISIÓN

En verdad, el control de la legalidad no sería completo si no existiese al tiempo un control jurisdiccional de la inactividad de las instituciones comunitarias³⁷. Pues, el procedimiento para controlar la legalidad comunitaria de la inactividad institucional es el recurso por omisión regulado en el artículo 232 del TCE³⁸.

Con arreglo al artículo 232 serán los Estado miembros, las instituciones comunitarias y en determinados casos los particulares y el Banco Central Europeo los legitimados activamente para solicitar al Tribunal de Justicia un examen de los comportamientos omisivos del Parlamento, del Consejo, de la Comisión o del Banco Central Europeo en tanto en cuanto no hubieran actuado teniendo obligación de hacerlo.

Al igual que en el recurso de anulación, el recurso por omisión también gradúa a los actores legitimados para instarlo. Actores privilegiados: los Estados miembros, el Parlamento, la Comisión, el Consejo y el Tribunal de Cuentas. Actores semiprivilegiados: ahora sólo, el Banco Central Europeo. Y el tercer nivel de legitimación se reserva a los actores no privilegiados: a las personas físicas y jurídicas.

Y también, tal y como ocurre en el recurso de anulación, en el artículo 232 no se hace referencia a las regiones como sujetos legitimados para instar el recurso por omisión. Por lo tanto, hemos de acudir a la legitimación activa reconocida a los particulares y equiparar a ellos a las regiones como de personas de derecho público.

Pero, a diferencia de lo que ocurre en el recurso de anulación, no existen procedimientos por omisión instados por las regiones. Ello no obstante, resulta lógico imaginar que la jurisprudencia articulada en los recursos por omisión instados por los particulares, será la válida ante una futura reclamación por omisión por parte de las regiones³⁹.

Hemos de decir antes de analizar la legitimación de los particulares –regiones– en el recurso por omisión, que el artículo 232 establece dos requisitos, dos condiciones que tienen que satisfacer todas las categorías de actores legitimados:

La primera es que el «*prius*» necesario del recurso por omisión es que exista para la institución una obligación de actuar impuesta por los Tratados, con lo que quedan fuera del ámbito del recurso por omisión aquellos supuestos en los que las instituciones gozan de discrecionalidad de actuación o no se establece un plazo para su actuación⁴⁰.

³⁷ Cfr.: ZELAIA GARAGARZA M.: *Las regiones ante...*, op. cit., pp. 160 y 161.

³⁸ Sobre el recurso por omisión, véase, ESCOBAR HERNÁNDEZ, C.: «El recurso por omisión ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», *Cuadernos de estudios europeos*, Civitas, Madrid, número 7, 1993.

³⁹ Seguimos en este sentido a ZELAIA GARAGARZA M.: *Las regiones ante...*, op. cit., p. 161.

⁴⁰ Cfr.: Díez-Hochlethner, J. y Martínez Capdevilla, C.: *Derecho de la Unión Europea*, Mac Graw-hill, Madrid, 2001, pp. 328, obra citada, en ZELAIA GARAGARZA M.: *Las regiones ante...*, op. cit., pp. 168.

La segunda exigencia que ha de satisfacerse en este recurso es la completa abstención. Esto quiere decir que todos los sujetos legitimados, a la hora de presentar un recurso por omisión tienen que verificar que la institución cuya omisión se va a recurrir ha sido requerida previamente para que actúe y que transcurridos dos meses desde el requerimiento la institución no ha actuado.

En el recurso por omisión también existe como en el recurso de anulación un paralelismo entre las categorías de sujetos legitimados y los actos omitidos recurribles, así: los sujetos privilegiados podrán recurrir contra las omisiones de actos y normas sin límite alguno; los sujetos semiprivilegiados, ahora el Banco Central europeo, que podrá recurrir siempre que el acto o disposición omitidos se refieran a sus competencias; y por último están los particulares, y en su caso las regiones que podrán recurrir por omisión cuando: a) sean los destinatarios del acto o disposición cuya omisión se recurre; o b) los actos o disposiciones que se hubieran dirigido a otros en el caso de haber sido adoptados les afectasen directa e individualmente.

Todo ello sin olvidar que:

a) No se puede recurrir en omisión aquellos actos que no hubieran podido ser objeto de un recurso de anulación en caso de haber sido dictados.

b) El hecho de que el acto se dirija-dirigiese, a la región tiene una gran transcendencia, porque convierte a la región en destinataria y se abre la vía del recurso de anulación. Esto ya hemos dicho que no es lo normal porque las instituciones comunitarias no suelen tener a las regiones como destinatarias directas de sus disposiciones, salvo en lo relativo a las ayudas de Estado.

c) En el caso de que la región no fuera la destinataria del acto que no se ha adoptado, su legitimación queda condicionada a que pueda demostrar que el acto le afectaría directa e individualmente.

En el asunto GEMA, el abogado general del Tribunal abogó en sus conclusiones por un criterio restrictivo del interés legítimo de los particulares para recurrir por omisión. Dijo que «*la legitimación para activar el procedimiento por omisión existe cuando el interés es suficientemente fuerte, seguro y digno de protección, lo cual se produce cuando el titular es también destinatario del acto invocado*»⁴¹. Ello no obstante, la jurisprudencia comunitaria de forma mayoritaria admite el recurso por omisión cuando el particular-región sin ser destinatario del acto, tiene un interés directo e individual en su aprobación –Asuntos Chevalley y Empresa Nacional de Uranio, sentencia 18 de noviembre de 1970, asunto 15/70; y sentencia de 16 de febrero de 1993, asunto C 107/91–.

d) Las regiones no tiene en principio, no se lo reconoce el 232, legitimación para recurrir por omisión una disposición de carácter general, porque en el caso de que hubiera sido adoptada tampoco podrían de acuerdo con la literalidad de la norma del 230, interponer recurso de anulación.

⁴¹ Sentencia de 18 de octubre de 1979, asunto 125/1978. Referencia de ZELAIA GARAGARZA M.: *Las regiones ante...*, op. cit., pp. 170.

VII. EL RECURSO POR INCUMPLIMIENTO

El recurso por incumplimiento es un procedimiento para controlar el cumplimiento de las obligaciones impuestas por el derecho comunitario a los Estados miembros. Está previsto en los artículos 226 y 227 del TCE.

Están legitimados activamente para interponer un recurso por incumplimiento únicamente la Comisión y los Estados miembros. La legitimación exclusiva y única de la Comisión, de entre todas las demás instituciones comunitarias, podría encontrar fundamento en que el TCE la configura como guardiana de los Tratados. Nos dice el TCE: *«con el objeto de garantizar el funcionamiento y desarrollo del mercado común, la comisión velará por la aplicación de las disposiciones del presente tratado, así como de las disposiciones adoptadas por las instituciones en virtud de este mismo tratado»*.

Y ¿qué pasa con la legitimación de las regiones en el recurso por incumplimiento? Pues de entrada hemos de decir que las regiones carecen de legitimación para interponer un recurso por incumplimiento, incluso aunque se trate del incumplimiento del derecho comunitario que afecte a intereses propiamente regionales.

Es muy clarificador al respecto el auto de 23 de octubre de 1988, asunto T-609/1997, dictado en el asunto región Puglia contra la Comisión y España. La región italiana presentó un recurso de anulación contra una actuación del Estado español que en su parecer era incompatible con el derecho comunitario. El Tribunal de Primera Instancia inadmitió porque como recurso de anulación no cabe contra actuaciones de los Estados miembros, y como recurso por incumplimiento –aunque no tuviera tal forma– faltaba la legitimación activa de la región.

El Tribunal ha señalado que los particulares no pueden acudir a la jurisdicción comunitaria reclamando el cumplimiento de las obligaciones de un Estado pues no existe previsión al respecto en los Tratados –asunto T-13/1994. Century Oils auto de 4 de julio de 1994; asunto T-479/1993 y T-559/1993, Bernardi auto de 29 de noviembre de 1994.

Por lo tanto, las regiones no pueden en modo alguno articular un recurso de incumplimiento contra los Estados miembros, ni siquiera al que pertenece.

Nos parece muy acertada la opinión y el planteamiento de la existencia de otros vías para que las regiones puedan demandar indirectamente a los Estados miembros⁴². Y que el recurso por incumplimiento tiene junto a la fase contenciosa una fase previa –la fase precontenciosa– en la cual se lleva a cabo una investigación por parte de la Comisión sobre el Estado incumplidor. Esta fase administrativa delimita el objeto de un recurso por incumplimiento. Esta fase puede ser aprovechada por las entidades subestatales para de forma indirecta, provocar que la Comisión interponga un recurso contra un Estado miembro por incumplimiento⁴³. Dos serían las vías que las regiones

⁴² A este respecto, recomendamos por la relevancia del planteamiento, ZELAIA GARAGARZA M.: *Las regiones ante...*, op. cit., pp. 234 y ss.

⁴³ ZELAIA GARAGARZA M.: *Las regiones ante...*, op. cit., p. 235.

han de usar, y usan, para lograr tal fin. De un lado, actuar en queja ante la Comisión, y de otro, actuar en petición ante el Parlamento Europeo y el Defensor del Pueblo.

Por lo que respecta a la queja ante la Comisión, la fase precontenciosa se puede iniciar de oficio por la propia Comisión o a instancia de un Estado o un particular-regiones. Así lo hizo, la Comunidad Autónoma de la Rioja cuando presentó ante la Comisión una denuncia por el incumplimiento del derecho comunitario de normas forales. La queja presentada por la Comunidad Autónoma motivó el interés de la Comisión y dio lugar a la investigación del incumplimiento del derecho comunitario.

VIII. A MODO DE CIERRE

Tras haber analizado el lugar y la posición que ocupan las regiones en el escenario procesal comunitario, deviene obligado señalar, al menos en nuestra opinión, que las posibilidades que se ofrecen a los entes subestatales en general para actuar ante las instancia jurisdiccionales comunitarias no se obedecen a un reconocimiento de su concisión de poderes públicos, sino que se debe a su consideración de personas jurídicas de derecho público con intereses distintos a los de sus Estados miembros.

Por lo tanto, mediante una vía articulada para las personas físicas y jurídicas las regiones gozan actualmente de una cierta legitimación activa, que en puridad no puede ser entendido como un derecho, sino como cesión o concesión de las instituciones comunitarias⁴⁴. Y es que con ser verdad, que las instituciones comunitarias no pueden entrar en la organización interna de una nación, ello no significa que las instituciones comunitarias desconozcan que existen entidades subestatales afectadas por el derecho comunitario.

En todo caso, y pese a los loables esfuerzos del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas para muchos aún falta lo esencial: la definición real de la condiciones de las regiones como poderes públicos.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- CALVO DÍAZ, G.: «La legitimación en los procesos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», *Noticias de la Unión Europea*, número 178, 1999.
- CARRERA HERNÁNDEZ, F.J.: *La excepción de ilegalidad en el sistema jurisdiccional comunitario*, McGraw Hill, Madrid, 1997.
- ESCOBAR HERNÁNDEZ, C.: «El recurso por omisión ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», *Cuadernos de estudios europeos*, Civitas, Madrid, número 7, 1993.
- GARCÍA LUENGO, J.: *El recurso comunitario de anulación: objeto y admisibilidad*, Civitas, Madrid, 2004.

⁴⁴ En el mismo sentido, SOBRIDO PRIETO, M.: *Las Comunidades Autónomas...*, op. cit. p. 220.

- MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J.: *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, McGraw-Hill, Madrid, 1999.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: *La posición de las comunidades autónomas ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 1996.
- ORTEGA SANTIAGO, C.: *Las Comunidades Autónomas ante la jurisdicción comunitaria*. Iustel, Madrid, 2006.
- PALACIO GONZÁLEZ, J.: *Derecho procesal y del contencioso comunitario*, Aranzadi, Pamplona, 2000.
- SOBRIDO PRIFIETO, M.: *Las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003.
- ZELAIA GARAGARZA, M.: *Las regiones ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 2005.

X. ANEXO DE JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS EUROPEAS

- Sentencia de 10 de mayo de 1960, Barbara Erzbergbau AG y otros, asuntos 3/1958 a 18/1958; 25 y 26/1958.
- Sentencia de 15 de julio de 1963, Plaumann, Comisión, 25/1962.
- Auto de 25 de noviembre de 1964, Lemmer-Werke, asunto 111/1963.
- Sentencia de 16 de junio de 1970, Alcan Aluminium Raerem, asunto 69/1969.
- Sentencia de 18 de noviembre de 1970, Chevalley, asunto 15/70.
- Sentencia de 13 de mayo de 1971, Internacional Fruit Company y otros, asuntos 41, 42, 43 y 44/1970.
- Sentencia de 9 de marzo de 1978, Simmenthal, asunto 92/1978.
- Auto de 12 de abril de 1978, Amylium NV y otros, asuntos 116, 124, y 143/1977.
- Sentencia de 3 de mayo de 1979, Töpfer, asunto 112/1977.
- Sentencia de 29 de marzo de 1979, NTN Toyo Bearing Company y otros, asunto 113/1977.
- Sentencia de 18 de octubre de 1979, GEMA, asunto 125/197.
- Sentencia de 11 de julio de 1984, Commune de Diferdange, asunto 222/1983.
- Sentencia de 27 de marzo de 1987, asunto 169/82, Comisión v. Italia.
- Sentencia de 8 de marzo de 1988, Exécutiv Regional Wallon, asuntos 62 y 72/1987.
- Auto de 23 de octubre de 1988, Región Puglia contra la Comisión y España, asunto T-609/19997.
- Sentencia de 7 de febrero de 1990, Ville d'Amsterdam, asunto C-213/87.
- Auto de 28 de noviembre de 1991, Eurosport Consortium, asunto T-35/1991.

Asunto Aragonesa de Publicidad y Publivía – sentencia de 25 de julio de 1991, C-1/1990 y C-176/1990.

Sentencia de 29 de junio de 1993, Gobierno de Gibraltar, asunto C-298/89.

Auto de 15 de junio de 1993 Rijnoudt y Hocken, asuntos T-91/1992 y T-111/1992.

Sentencia de 16 de febrero de 1993, Empresa Nacional de Uranio, asunto C-107/91.

Sentencia de 18 de mayo de 1994, Codorniú, asunto C-309/89,

Auto de 4 de julio de 1994, Century Oils, asunto T-13/1994.

Auto de 29 de noviembre de 1994, Bernardi, asunto T-479/1993 y T-559/1993,

Sentencia de 8 de junio de 1995, Siemens S.A, asunto T-459/1993.

Sentencia de 13 de septiembre de 1995, TWD, asunto T-244/1993 y 486/1993.

Auto de 25 de junio de 1996, Area Cova asunto T-194/1995.

Auto de 21 de marzo de 1997, Región Valona, asunto C-95/97.

Sentencia de 30 de abril de 1998, Región Flamenca, asunto T-214/1995.

Sentencia de 15 de junio de 1999, Región Autónoma Friuli-Venecia Julia, asunto T-288/1997.

Sentencia de 15 de diciembre de 1999, Estado libre de Sajonia, asunto T-132/1996 y T-143/1996.

Sentencia de 10 de febrero de 2000, Antillas Neerlandesas, asunto T 32/98 y T-41/98.

Sentencia de 25 de marzo de 2004, Balestreri, asunto C-303/2000.

Sentencia de 10 de abril de 2003, Gobierno de las Antillas Neerlandesas asunto C-142/00 P.

Sentencia de 18 de octubre de 2005, Regione Siciliana v. /Comisión, asunto T-60/03.

Sentencia de 22 de marzo de 2007, Regione Siciliana, asunto C-15/06 P.

COHESIÓN ECONÓMICA ENTRE LAS REGIONES DE LA UNIÓN EUROPEA: TEORÍA INADECUADA, EVIDENCIA CONFUSA, POLÍTICAS INEFICIENTES

MANUEL AHIJADO, M^a JOSÉ LORENZO, ISABEL ESCOBEDO¹

Profesores de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. UNED.

SUMARIO: I. Planteamiento y perspectiva. II. Una corta digresión metodológica previa. III. Teorías. IV. Evidencia. V. La UEM y su impacto sobre la cohesión. VI. Políticas insuficientes e ineficientes. VII. Conclusiones: el otoño de nuestro descontento. VIII. Bibliografía.

I. PLANTEAMIENTO Y PERSPECTIVA

Aunque es un hecho contrastado que en el caso de la UE siempre y en cualquier momento hay un acontecimiento resaltable, bien por conmemoración, aniversario, o actualidad, en un sentido o en otro –es decir, positivo o negativo–, lo cierto es que casi todos los que se discutan en el año 2007 tendrán una justificación adicional o extraordinaria, debido a que se cumple en él el cincuentenario del Mercado Común que muchos toman erradamente como el inicio de la institución, aunque sería tedioso, quizás inútil, y ya algo pedante insistir en otra cosa².

Por ello, una evaluación de los logros reales, económicos y políticos de la andadura vendría al caso³, pero también una valoración parcial o indirecta de la global,

¹ Estamos agradecidos sobre todo a Iain BEGG (LSE) y David MAYES (NIESR), por su impronta a principios de los años 90 y sus ideas intermedias hasta hoy, y recientemente a Enrique Linde (UNED) y Pilar Mellado (UNED), por sus sugerencias y comentarios.

² Nosotros ya lo hicimos abundantemente en AHIJADO Y AHIJADO (2001).

³ Ciertamente muchos lo hemos venido haciendo en años recientes desde diversas perspectivas parciales o especializadas (véase, por ejemplo, y al menos, AHIJADO 2002, 2005 y 2007), por lo que existe una evaluación global implícita, que sólo sería necesario poco más que agregar.

digamos una medida de la cohesión entre las regiones y/o los países, o si se quiere Estados miembros, por lo que, una vez más, las funciones del *àlea* propician ahora la *venia publicandi*.

Que dicha cuestión es interesante y preocupa de algún modo, difícilmente será necesario que lo justifiquemos, ya que está en numerosas declaraciones oficiales, y para hacer corta una historia larga, está también en los Tratados.⁴ Para los pragmáticos hay que decir que la política al respecto es la segunda en importancia, detrás de la denostada PAC, y que recaba para sí, en torno a un tercio del gasto total de la Unión. Por todo lo anterior no vamos a insistir más en su relevancia.

Adicionalmente, tenemos ahora –veinte años después, tomando un año dado como referencia⁵–, dos ventajas: de un lado sabemos algo mejor –¿lo sabemos?, en principio sí– de qué se trata, cosa que no era así al principio de la década de los 90, cuando incluso el término era una novedad, y; de otro, está disponible, una serie histórica de datos algo mayor, cualquiera que sea lo que significa esto, y que sea nuestra habilidad –y la de la literatura– para interpretarla, así como técnicas más sofisticadas. Precisamente ésa será al menos en parte nuestra tarea ahora.

En este artículo nos planteamos una revisión de la teoría o mejor teorías, explicativas y en principio predictivas de la convergencia entre las mismas (regiones), de la evidencia tanto casual como empírica disponible así como un repaso de las políticas aplicadas y su virtualidad. Se puede avanzar ya que ninguna de las tres avenidas pasan el test; las primeras por difusas y poco ajustadas, la segunda por inconcluyente, confusa y contradictoria, y las terceras por ineficientes (aunque no necesariamente ineficaces) poco matizadas y poco *accountables* (con escasa rendición de cuentas reales). Claro que algunos podrán argüir –y con razón en parte– que ello es el estado de las artes y que nos guste o no esto es lo que tenemos (es decir, estas políticas mejor que nada).

II. UNA CORTA DIGRESIÓN METODOLÓGICA PREVIA

La cohesión tiene numerosas dimensiones como tendremos ocasión de comprobar más abajo, tantas que no se podrán tratar todas en detalle, porque muchos factores la afectan: los presupuestarios y todo lo que les rodean, los impactos de la Unión Económica, los de la Unión Monetaria, que no son exactamente los mismo; los ajustes para cumplir la Agenda de Lisboa, etc., muchos estableciendo cuestiones de grado y todos ellos con dimensión temporal y espacial. Varios son de tipo económico con énfasis en las disparidades en los estándares de vida y de comportamiento (re-

⁴ El Tratado vigente la establece como fin al principio del mismo (artículo 2) y como obligación en el desarrollo (artículo 158); también quedó indicada como promesa a los países que han accedido a la Unión recientemente. Por otro lado, tiene enlaces con las restantes políticas y con la llamada Agenda de Lisboa (cohesión a la par de competitividad).

⁵ El de nuestra publicación AHIJADO (1998) donde dedicamos un capítulo a la cuestión.

sultados económicos de la región), y en el potencial o no para obtener las oportunidades económicas adecuadas e implícitamente también la falta de competitividad. Otros son sociales, donde hay ganadores y perdedores con la UEM, pérdidas y ganancias de empleo e impacto sobre la exclusión social. Asimismo elementos políticos, de dinámica política y de territorialidad.

Pero ya no sólo por una cuestión de especialización y de tiempo/espacio disponible, nos centraremos en algunos aspectos económicos, ni siquiera todos, sino porque entendemos que aquellos son el centro o uno de los núcleos de la cuestión. En efecto, pensemos que procediéramos a la inversa y dejásemos fuera de consideración los económicos, entonces la cosa sería obviamente un *hobby horse*, o un *tema bikini*.

Existen por otro lado muchas formas de actuación para el fomento de la cohesión: la estabilización de la demanda, las medidas preventivas, los estabilizadores fiscales automáticos, el resaltado de la misma mediante políticas de competitividad (la inversión pública, los desarrollos tecnológicos), y las paliativas y solidarias (tratar las consecuencias).

En una primera consideración, fuentes de las desventajas básicas, es decir, alejamientos de la cohesión son: el retraso y la falta de desarrollo relativo de unas regiones con relación a otras, lo que tiene que ser contrarrestado con un enfoque estratégico; la falta estructural de competitividad (parte por la reestructuración, parte por la regeneración de la estructura industrial y de servicios), lo que exige un enfoque todavía más orientado; la periferialidad geográfica; y –sin ser exhaustivos– las consecuencias de tanto la integración como la ampliación y profundización. En suma, un caso para las políticas compensadoras. Posiblemente varias de ellas se solapan, al menos en parte, entre sí. Sabemos que las *causas o fuentes de disparidad regional* se pueden encapsular en cuatro bloques, que nos permiten de un lado la sistematización de las mismas, de otro aclarar los factores subyacentes a cada una de ellas (véase Begg 2003b):

1º. *Falta de desarrollo*. Manifestado por: (a) una ausencia relativa de sectores dinámicos, de los capaces de crear elementos de comportamiento económico competitivo; (b) a menudo las regiones afectadas por él están compuestas por sectores de baja productividad, bien agrícolas o de otro tipo; (c) con escasa industrialización de la actualmente significativa; (d) junto con los avances en la productividad agrícola implican normalmente desplazamientos de la oferta de trabajo hacia los centros urbanos; (e) en la UE se suelen asociar con el sur de Europa, o más recientemente con los llamados países del este (no digamos si Turquía llegase a incorporarse como estado miembro); (f) a su vez suelen venir caracterizados por tasas de crecimiento *naturales* de la población activa (es decir, la tasa de incorporación a la misma al mercado de trabajo especialmente de jóvenes pero no sólo de ellos) superiores a las de retiro o jubilación; y (g) tradicionalmente son también zonas de emigración.

2º. *Periferialidad*. El carácter remoto del centro económico de la UE, pero no necesariamente siempre en el sentido físico o geográfico sino económico, o la inaccesibilidad relativa al mismo, desemboca en falta de competitividad relativa y puede implicar mayores costes de transporte que otras regiones; pero asimismo cabe que

adopte formas varias de obstáculo económico. Claro que ello no es una regla fija y existen contraejemplos de regiones geográficamente cercanas al núcleo (por ejemplo de la llamada *Hot Banana*⁶) que se comportan bien económicamente, es decir, sus resultados son satisfactorios respecto a la media (contraejemplos varios de ello son, Grampian, Norte de Baviera, Finlandia, que son remotas y prósperas) y, a la inversa, Hainaut en Bélgica o el Sarre, Alemania, que lo son cercanas y no son florecientes. Véanse otras en el cuadro estadístico final.

3º. *Falta de competitividad relativa*. Que puede ser acumulativa y si no se corta el proceso y no se invierte en algún momento puede ser muy dañina. Son ejemplos, las regiones con industrias vetustas respecto a la demanda actual del norte de Europa (y de España) (las inicialmente industrializadas), como la minería, el acero, los textiles o la construcción naval. Serían los sectores de la llamada reestructuración (que tanto dieron que hablar en los años 80) aunque otras recientemente industrializadas⁷ también han sufrido (como la automoción, especialmente en el Reino Unido, siendo West Midlands, el ejemplo más conspicuo). A su vez se ha observado como los nuevos sectores asociados a las nuevas tecnologías (llamadas *Sunrise* y su situación *Sunbelt*) se localizaban y deslocalizaban a varias ubicaciones no tradicionales. Se suelen caracterizar por un declive industrial, y un ajuste lento y penoso (con costes sociales elevados) en vez de rápidamente (a diferencia de las predicciones teóricas neoclásicas o de la Nueva Geografía Económica, desde ahora NGE). Y todo ello especialmente exacerbado con la globalización.⁸

4º. *Las consecuencias de la integración económica*. Estas pueden ser importantes ante el desmantelamiento de las barreras económicas, y/o en la reconfiguración del esquema regulatorio (políticas económicas). El impacto podría ser notable aunque la evidencia es confusa. Según la teoría de la (NGE) (Krugman y Venables 1995; Puga 1999) aunque sus resultados son contradictorios entre sí algunas veces, la integración desequilibra la localización y la organización industrial va a favor de las economías de escala y de objeto, dependiendo de los supuestos incurridos (especialmente sobre la movilidad del trabajo y la flexibilidad salarial).

Todas estas características ya se vienen observando, algunas otras están por dejar sentir sus efectos plenos, pero no por ello están menos presentes ya hoy; por ejemplo, se darán con mayor intensidad y podrán observarse con la UEM plena y las ampliaciones actuales. Por otro lado, todo ello se produce no sobre una estructura fija

⁶ La zona de mayor prosperidad en Europa, que va aproximadamente desde el sur de Inglaterra al Valle de Aosta pasando por la región de París y el oeste de Alemania. Véase más abajo.

⁷ Como una paradoja, especialmente visible en España en aquellos años.

⁸ Aunque hay implícito un círculo cuasi virtuoso en el que a la deslocalización y los costes bajos, y creación de renta y empleo en lugares remotos de las casas centrales, les siguen las ventas a precios de los países occidentales, salarios más bajos en ellos, más empleo (medio), rentas públicas que permite los subsidios cuando son necesarios y una cierta redistribución. Hay algún reequilibrio regional mundial en ello, porque las primeras (remotas) crecen más rápidamente y hay más *catch-up* (reducción de distancias). Además esas distancias son tantas que el proceso puede mantenerse mucho tiempo.

sino una muy fluida, de modo que los ejes de coordenadas referenciales se desplazan, lo que no ayuda a la claridad del análisis.

Los Estados miembros recientemente incorporados tienen una necesidad perentoria de alcanzar a sus socios más prósperos (un *catch-up* sustancial) lo que es un desafío para sus gobiernos y sociedades pero también para las del resto de la UE. También de crear o renovar el capital público y las infraestructuras entre otras, así como tratar la obsolescencia de las habilidades y del capital tanto físico como humano. Por otra parte suelen estar caracterizados por tasas de empleo bajas. Existe asimismo una necesidad de reforzar la capacidad empresarial. Tienen del mismo modo problemas heredados como las condiciones ambientales y la conveniencia de contrarrestar las disparidades internas y externas que se amplían cada vez más. Del mismo modo registran una urgencia de modernización administrativa.

También se plantea en este contexto el reparto de obligaciones y competencias, entre las diversas administraciones supranacionales, nacionales y regionales, es decir, qué tiene que hacer cada uno (subsidiariedad). Por ejemplo, las políticas comunitarias deben rellenar los huecos que los Estados miembros no puedan lograr (financieros, administrativos y políticos) a través de los fondos estructurales y los fondos de cohesión. También hay un papel para las políticas de los Estados miembros⁹, que dedican considerables programas de gasto en todo caso y llevan a cabo políticas de empleo. Existen niveles regionales y locales. Todas ellas deberían ser iniciativas enfocadas o dirigidas a objetivos concretos.

Claro que en los argumentos anteriores estamos ignorando el papel de la *integración privada*, la que producen el sector privado y el mercado, que estamos suponiendo implícitamente tiene sólo efectos disruptores de la cohesión, al modo tradicional, pero ello no necesariamente es el caso (como ya hemos mostrado en otro sitio, véase Ahijado y Osuna 1999).

Aunque otros aspectos han llamado más la atención hasta ahora (por ejemplo, la relación del euro respecto al dólar u otras monedas) la UM implicó cambios en la gobernanza económica europea en forma de nuevos problemas de ajuste y de adecuación o efectividad de los instrumentos de política económica (véase más abajo). Al convertirse los países en regiones y desaparecer el tipo de cambio como mecanismo de ajuste, sin embargo, los estados miembros retienen aunque con algunas restricciones la política fiscal y tienen considerable margen de maniobra en las políticas por el lado de la oferta (*supply-side*) de tipo más macroeconómico.

Por todo lo anterior, está claro que la definición adoptada de cohesión es una de carácter *abierto* y se presta a varias interpretaciones (desigualdades en renta, en nivel de vida, en empleo, algunas variables sociológicas, las condiciones ambientales, las oportunidades y los resultados). También parece claro que la convergencia o la divergencia son fenómenos de largo plazo (o al menos no de corto) y reflejan tanto

⁹ Incluso países muy pequeños (como Estonia) tienen regiones de prosperidad relativa, y políticas regionales compensatorias.

las condiciones iniciales (históricas) como las tendencias más recientes, que en un *compacto* espacio-temporal, al final condicionan la capacidad del grupo o ente de que se trate para competir en un contexto dado. También de manera implícita es necesario que se repartan las ganancias prospectivas (por ejemplo, de la UEM) de manera menos desproporcionada de lo que sería en otro caso (digamos quizá de dejar que el mercado funcionase sólo y dejase sentir sus efectos sin restricciones). Finalmente, la convergencia o es real (no nominal) o no tienen demasiado sentido en este contexto.¹⁰

III. TEORÍAS

Los modelos y teorías disponibles en el stock profesional deben ocuparse de lo que parece apuntarse son los siguientes hechos cuasi estilizados, analíticos: (1) se observa un amplio recorrido de los PIB per capita, entre países y dentro de algunos de ellos; se ha producido convergencia entre países en los últimos años con altibajos, pero menos entre las regiones menos competitivas, es decir, una amplia diversidad de comportamiento; (2) también un declive de regiones pobres dentro de los países ricos, así como evidencia de un amplio rango en desempleo (pero nótese que no son las mismas regiones-problema que en el caso de los PIB); (3) todo ello es agravado por consideraciones de oferta (*supply-side*), indicadores tecnológicos y de innovación, infraestructuras, etc. (4) Otro ángulo para el tema que nos ocupa resultará de las consecuencias de la ampliación. Con países caracterizados por una dependencia de la agricultura, pero también por un aumento en la población proveniente de países de baja renta (70 millones en los nuevos miembros, de ellos 30 millones en Rumania y Bulgaria, con incrementos muy pequeños del PIB per cápita en PPA, Paridad del Poder Adquisitivo). La reducción del PIB per capita medio de la UE resulta en un 10%. Es cierto, pero bien conocido, que las regiones pobres en la UE-15, las *anti-guas*, mejoran su posición relativa, pero sin cambios en su verdadera prosperidad, por el efecto estadístico de lo anterior.

Por todo ello, posiblemente no se perciben ya sólo tres bananas, la azul y roja (blanca) sino también varios *plátanos* adicionales: 1) Noreste de España); 2) partes de Suecia y Finlandia; 3) parte del Sur de Italia); 4). Grecia; 5). Irlanda del Norte y algunos sueltos de Alemania (es decir, en realidad 6).

¹⁰ Nominales (tipo de cambio, tipo de interés, tasas de inflación); reales, creación de riqueza (renta, crecimiento, paro, crecimiento de la productividad)



CONCENTRACION DE LA PROSPERIDAD

Pero la Economía no ha ofrecido todavía una explicación aceptable de por qué las regiones (y los países) crecen a diferentes tasas. En el libro de Button y Pentecost (1999), entre otras cosas un excelente *survey*, pero también en McCombie (1988), se presentan los principales enfoques: 1º el de los costes comparativos neoclásicos; 2º las hipótesis basadas en la exportación (Kaldor-Thirwall) y la teoría de la causación acumulativa (Myrdal); 3º la Nueva Geografía Económica (NGE) (Krugman); y, 4º la Nueva Geografía Industrial (NGI), con su planteamiento de instituciones y capital social (Putnam, Amin y otros). Pero tras su consideración no es sorprendente que la crítica más devastadora la propusiera, con toda razón, Ann Markusen (1999) caracterizándolos, en realidad suavemente, de *fuzzy* (difusos)¹¹.

¿Qué trata en realidad de explicar la teoría regional? En la práctica, los siguientes hechos estilizados: (a) el nivel de las rentas regionales; (b) el crecimiento económico de las regiones; (c) las decisiones de localización (deslocalización, complejiza-

¹¹ Véase también BARRY (2003), muy completo.

dos por la globalización,); (d) la especialización; y, (e) las dinámicas regionales (convergencia o divergencia, movimientos inducidos por los factores).

El modelo neoclásico. Este señala (con supuestos típicos, centrales o importantes) que la libre competencia sin rigidez de precios o salarios, más los rendimientos constantes a escala, más el pleno empleo de los factores de producción y la plena movilidad de los mismos (capital y trabajo), producirán convergencia entre las diversas áreas consideradas. Pero las observaciones (la evidencia empírica) señala que la movilidad del trabajo es baja (casi inexistente en Europa, especialmente en algunos países¹²), la del capital moderada, los rendimientos escala son crecientes, y las tasas de crecimiento divergentes, además de que existen ventajas de aglomeración (economías externas técnicas) y economías externas derivadas de las infraestructuras, etc., como contraejemplos varios.

En los años 50 el modelo planteó la seguridad de una tendencia a la convergencia (una suerte de *optimismo iluminístico*). Dadas regiones con las mismas preferencias y tecnología, en los países más ricos la tasa de rendimiento marginal del capital sería más baja que en las menos avanzadas de modo que las últimas atraerán la inversión por los más elevados rendimientos, dando lugar a crecimientos más rápidos en las segundas. Si los países son similares en preferencias y tecnología (nótese, no dotaciones de factores), los más pobres tenderán a crecer más rápidamente dándose el *cacht-up*) (el papel de las condiciones iniciales y sus efectos siendo más debatible) incluida la calidad del capital humano, Los modelos de Solow-Sawm predicen que las economías convergerán a idénticos niveles de renta per capita. Obteniendo al final una evidencia mezclada, es decir, en las dos direcciones. Incluso D. QUAH señaló que se podría obtener una tendencia a la divergencia. Por tanto todo ello algo ingenuamente, sobre todo *a posteriori*.

Causación acumulativa. La llamada teoría *export-base* (bastante vetusta) distingue entre la demanda interna y las exportaciones porque estas dependen de la renta de los socios comerciales y de la competitividad relativa de los exportadores. Influye la productividad del trabajo con énfasis en el sector manufacturero (Verdoorn) y la balanza de Pagos es una restricción. Con todo ello habrá riesgos de inflación relativa. La causación acumulativa, también vetusta, y más general, de modo que engloba la anterior, está aparentemente algo más ajustada a los hechos: la demanda para bienes de las regiones aumenta, bien porque se produzca un incremento de las rentas de los socios comerciales o porque cambien las preferencias a su favor, lo que llevaría al aumento de las exportaciones de las regiones con aumentos del output de las mismas, y el resultado de su productividad lo que a su vez haría bajar los precios y, de nuevo, aumentar las exportaciones, cerrando el círculo. A través de cambios por el lado de la oferta (bien de I+D, bien regulatorias, o ambas, inversión extranjera, menores costes operativos, etc.) también mejoraría la competitividad, lo que, a través de

¹² La misma la proveen los emigrantes, tradicionalmente turcos y árabes norteafricanos a Alemania y Francia, a lo largo del ciclo económico. Más recientemente los países llamados el este y los latinoamericanos han sido otras fuentes alternativas. Desarrollos recientes en este aspecto inmigratorio matizan algo la cuestión (AHUADO 2002).

caídas en los precios, harían mejorar una vez más las exportaciones y con ellas el output y el crecimiento (demanda y oferta efectivas).

Los economistas keynesianos en los años 60 y 70, encabezados por Nicholas Kaldor pusieron el énfasis en el lado de la demanda de la economía y los efectos de escala, proponiendo políticas regionales activas con las que las regiones de crecimiento lento a través de demanda efectiva, con efectos aglomeración, escala, densidad y objeto, mejorarían.

Pero, en general seguimos sin entender el proceso de crecimiento sino de manera muy limitada; sobre todo no sabemos por qué unas regiones y sectores prosperan y otras no, y sus variaciones en el tiempo¹³.

Más recientemente se dieron mejoras en los datos de base, y en las técnicas, por lo que las teorías se hicieron más sofisticadas. Sin embargo, la explicación sigue sin ser enteramente convincente. A finales de los 80 se giró hacia dar importancia al cambio tecnológico y el crecimiento y desarrollo (ROMER 1986, LUCAS 1988). La Nueva Teoría del Crecimiento (NTC) puso el énfasis en las externalidades, la especialización, el comercio y las rentas monopolistas derivadas de la innovación y la creación destructiva. Paralelamente a estas teorías no espaciales del crecimiento, aparecieron nuevas ideas, como los *urban systems*, y otras en términos de desarrollo. La NGE tiene en común con la (NTC) el énfasis en los rendimientos crecientes, las externalidades y la competencia imperfecta.

Pero los modelos del cambio técnico endógeno pueden generar resultados que son consistentes en general con algunas predicciones de la causación acumulativa kaldoriana. También apuntan a la necesidad de políticas económicas regionales pero de tipo *supply-oriented* (oferta), poniendo el foco en las infraestructuras, la innovación y la sostenibilidad ecológica.

NGE. La Nueva Geografía Económica se fija en las fuerzas que afectan a la concentración espacial y señala como causas a factores centripetos y centralizadores, como los efectos derivados del tamaño de los mercados y los *linkages* (enlaces) a las ofertas especializadas. También a los *thick labour markets* (mercados gruesos de empleo) y la disponibilidad de cualificaciones del trabajo y economías externas puras (*spillovers*¹⁴ de información derivados del contacto, etc.). Pero también a otros vectores centrífugos que producen dispersión, como los factores de producción inmóviles (tierra y los naturales en general, algún tipo de trabajo, etc.) las menores rentas y costes, las deseconomías externas (congestión) y las ventajas de proximidad.

¹³ KRUGMAN (1995) en las Ohlin Lectures de ese año, planteó los problemas de comunicación que afectaban al corpus central y a los economistas espaciales. ROMER (1994) se manifestó desencantado con la imposibilidad de obtener datos empíricos para contrastar las teorías alternativas. DURLAUF Y QUAH (1998) fueron optimistas respecto a las nuevas técnicas. GROSSMAN y HELPMAN (1994) señalaron que la tasa de crecimiento del líder tecnológico mundial habría sido creciente en el tiempo, lo que sólo puede ocurrir en el modelo neoclásico si la senda de cambio técnico exógeno se acelera, de manera constante, segundo, que los países pueden no converger a una cifra igual de renta per capita (a diferencia del modelo neoclásico) aunque tengan similares conductas ahorradoras y tecnológicas.

¹⁴ Redes y desbordamientos.

NGI. La Nueva Geografía Industrial (a no confundir con la Nueva Geografía Económica) con su noción de *thickness* (espesor) institucional, de origen sociológico, y la idea en paralelo del capital social, así como las interdependencias, los *untraded* (no-comercializables) de Michael Storper, etc., señala que se producirían redes o *networks* entre los agentes económicos, las empresas, y el Sector Público, agencias todas ellas para la competencia interterritorial, y de manera sucesiva. Esta teoría parece demasiado difusa para proveer de predicciones y explicaciones claras, contrastables, por lo que sin carecer de algún interés y cierta utilidad, no ofrece gran cosa, salvo, acaso, matices complementarios.

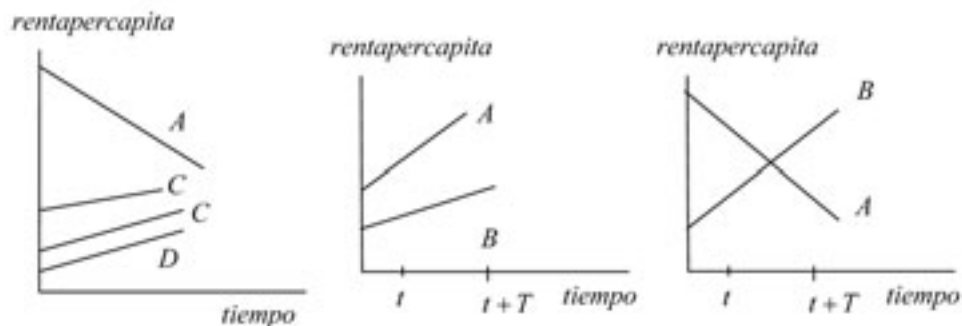
Conceptos adicionales. Recientemente la teoría ha planteado una nueva herramienta que es denominada *convergencia condicional* (un concepto analítico) relevante cuando las economías no son estructuralmente similares, por la que los PIB per cápita no convergen a los mismo niveles sino que las diferencias entre las entidades (países, regiones) se hacen estacionarias, de modo que las tasas de crecimiento son las mismas a largo plazo.

Más analíticamente aún se habla de convergencia- σ , como coeficiente de variación de la dispersión del comportamiento regional en el tiempo. La anterior es un tipo de convergencia llamada cross-section (midiendo la dispersión de las rentas per capita). Ella sólo puede ofrecer guías generales sobre lo que nos ocupa. Además —como es habitual— los resultados están muy determinados por las regiones incluidas en la muestra. Por ello se ha utilizado también la llamada convergencia- β .

Esta se da cuando las rentas per capita tienden a crecer inicialmente más rápidamente que las regiones más ricas, de tal modo que las alcanzan (catch-up). La convergencia β tiende a la convergencia σ , pero puede ser compensada por otras perturbaciones que temporalmente aumenten la dispersión cross section (QUAH 1996).

En la mayor parte de los casos no hay razones para que las convergencias σ y β coincidan y que las economías/regiones converjan suavemente a la misma senda de tasas de crecimiento de *steady-state* (autosostenidas). Existen múltiples posibilidades. Evidentemente un mayor valor de β implica mayor grado de convergencia. A largo plazo las regiones pueden tener diferentes niveles de renta pero crecer a la misma tasa. Porque las convergencias σ y β miden diferentes aspectos. La σ está relacionada con la distribución cross-regional de la renta y sus variaciones en el tiempo, mientras que la β se refiere a la movilidad de las diferentes economías dentro de una distribución dada de las rentas de los países/regiones.

Posibilidades (ejemplos y contraejemplos) varios: la renta per capita es mayor en A que en B, pero B crece más rápido, luego se da β convergencia. Las dos crecen pero la región rica lo hace todavía más rápido, por lo que la dispersión aumenta; se dan tanto σ como β —*divergencias*. A declina y B crece, pero la dispersión es la misma (distancia geométrica) en t y en $t+T$, por lo que no hay σ -convergencia.



Sobre la cuestión Robert Solow concluyó que: «[Son las mediciones] demasiado vulnerables a los sesgos derivados de la omisión de variables, a la causación inversa (*reverse causation*) y, sobre todo, a la sospecha recurrente de que las experiencias de economías nacionales muy diferentes se explican como si representasen diferentes “puntos” de una superficie bien definida».

Aparentemente pese a la abundancia de teorías ninguna provee de una explicación convincente y, en algunos casos, incluso aquellas logran recomendaciones opuestas de política económica.

La mayor parte de las veces durante años (décadas) se ignoraron las diferencias espaciales de costes (incomunicación entre subcomunidades científicas).

Por todo lo anterior se puede concluir que el stock total de ideas y avenidas de visión, sin ser despreciable –además de que no hay alternativa teórica, y porque el análisis siempre es y será mejor que la descriptividad–, ofrecen una ayuda limitada a la comprensión de la cuestión y por tanto a la política económica, y aporta una base relativamente débil al trabajo empírico.

IV. EVIDENCIA

Se pueden utilizar para monitorizar la convergencia o divergencia como indicadores regionales sobre todo el PIB y la tasa de paro, los *sospechosos habituales*, en el doble sentido de la palabra. Pero a pesar de sus defectos metodológicos son mejores que sus alternativas. También los Informes Periódicos (que suelen enfocar las diez regiones más prósperas en relación a las diez menos prósperas). También, como un reflejo y una imagen de espejo, se usan las dotaciones de bienes de consumo, los servicios de salud, etc.¹⁵

Tanto el informe Padoa-Schioppa (1987) como el Delors (EC, 1989)¹⁶ que marcaron la senda a la moneda única mostraron preocupaciones a priori sobre que dicha

¹⁵ En los años noventa se utilizó un Índice Sintético (es decir, de varias variables ponderadas) pero se abandonó pronto por la ambigüedad del mismo.

¹⁶ El más reciente informe Sapir (2004) es muy escueto sobre la cuestión.

profundización tuviera efectos favorables para los países y regiones *core* (núcleo) y desfavorables para las *periféricas*, con varias argumentaciones –variables–, aunque nunca quedó clara la definición y clasificación de unas y otras. En todo caso, se crearon en la UE mecanismos adicionales a los existentes de tipo compensatorio e incentivador para las teóricas regiones perdedoras. Especialmente el Fondo de Cohesión, pero en todo caso un conjunto de mecanismos que significan un tercio del gasto de la UE, siendo la segunda política (tras la PAC) en el ranking presupuestario como ya hemos indicado.

Desde el ángulo de la conducción de la política macroeconómica también se manifestaron preocupaciones sobre la posibilidad de que la política del Banco Central Europeo (BCE) se sesgase a favor de los intereses de los estados miembros más grandes (Alemania y Francia) aunque sólo fuera porque son los grandes motores de la producción. Pero lo cierto es que, por ejemplo, los datos registrados en los primeros años (1999-2002-2005) mostraron una perspectiva distinta a la esperada.

Porque se aprecia que mientras que los países más lentos en crecimiento fueron Alemania e Italia, los llamados países de la cohesión, es decir, Irlanda, Grecia, España y Portugal (entre medias también Luxemburgo, Finlandia y Suecia) crecieron acumulativamente en el periodo por encima del índice 115 por ciento y hasta 138, mientras que los del *core* (Francia, Reino Unido, Bélgica, Austria, Dinamarca, Italia y Alemania) estuvieron en la zona baja, es decir, entre el 100 y el 110 por ciento. Aunque es cierto es que algunos podrían decir que ello se debió en gran medida o al menos en alguna, a las ayudas regionales y de cohesión. Pero, incluyendo la perspectiva de los nuevos estados miembros, los llamados del este (véase más abajo) se refuerza la idea anterior (es decir, el no acierto de la predicción comunitaria). Es asimismo cierto que otra cuestión relacionada es si esta perspectiva de corto plazo, unos pocos años, es suficiente para afirmar algún tipo de hipótesis robusta (aunque tampoco la contraria), y todo ello no resulta sino de circunstancias excepcionales y transitorias.

En conjunto, la dinámica del crecimiento regional a largo plazo ha sido algo errática. Literatura amplia tanto de la propia Comisión Europea como académica (Button y Pentecost, 1999; Tondl, 2001; Barry 2003), así lo ponen de manifiesto. Porque hubo convergencia hasta mediados de los 70, una divergencia renovada después durante diez años y en los 90 de nuevo convergencia de los peor situados, Portugal y Grecia, en PPA (Paridad del Poder Adquisitivo) hacia la media de la UE. Irlanda es un caso aparte, con un crecimiento tan rápido que en la actualidad sobrepasa esa media. Sólo que la primera convergencia citada tuvo su fuente en el crecimiento registrado en la UE, pero la segunda en otras causas. La incorporación reciente de los países del este arroja dudas adicionales sobre el tema (convergencia y sus raíces). Porque las comparaciones son difíciles dado que los objetos (o sujetos) a comparar cambian y se incorporan otros para los que no se dispone de información sobre bases homogéneas, etc. Véase cuadro general al final del artículo.

Las mediciones o medidas de productividad (niveles), son como era previsible bajas en las regiones menos prósperas, pero el crecimiento de las mismas entre 1995-2003, bastante o relativamente uniformes. Claro que visto desde otro ángulo,

ambas cosas, indican posibilidades para dichas regiones en el futuro a través del *catching-up*, ya que existe mucho margen de mejora. Sin embargo, las diferencias de cualificaciones son grandes, aunque han mejorado algo. En todo caso estos indicadores son pobres y en consecuencia poco fiables para predecir nada.

Dejamos a un lado el tema asimétrico del paro que es en general una imagen inversa de la anterior, la renta. Se ofrece una impresión en la sexta columna del cuadro apéndice que cierra el artículo. Los países menos ricos son por otro lado los que tienen una tasa de participación del empleo más elevada en los sectores más tradicionales (agricultura sobre todo) lo que se aplica aún con mayor intensidad a los nuevos miembros.

Del mismo modo las regiones menos prósperas son las que paralelamente presentan los peores indicadores en I+D e innovación, que está asociado al potencial productivo (productividad) a largo plazo.

Pero la convergencia o divergencia en la UE significan tanto *convergencia nominal* (digamos, criterios de Maastricht) como *convergencia real* en el sentido de estándares de vida, también como dijimos antes; del mismo modo de comportamiento e institucionales.

Entrando en la cuestión numéricamente, primero desde el ángulo descriptivo, tenemos varias posibilidades: mirar la dispersión, por ejemplo, la diferencia entre la primera región y la última (entre 1999 y 2003)¹⁷, entre la primera y la media y entre la última y la media (a la Rawls). También observar cuantas regiones están por arriba del 25% de la media y cuantas en el 25% más bajo. Es decir, *the bad and the beautiful*, los *beatiful lossers* y (sobre todo) los *beautiful winners*. Y los que están en medio de la *melée*.

Por arriba se observa un cierto resurgimiento británico que habría que explicar (Ahijado 2007b) y el decaimiento italiano (no renacimiento) y como *curiosidades* (explicaciones parciales) y los cambios en las posiciones relativas: tenemos cinco regiones alemanas entre las 30 primeras en PIB, lo que era previsible, pero acaso no esperable (o sí), a nueve británicas.

Los índices extremos son 277,6 y 33,2, es decir, 9 veces la diferencia cuando era 2,4 en 1989 (127,2 por 50,2, véase apéndice). Claro que no se referían al mismo conjunto de regiones, pero una vez hechos los ajustes, la diferencia sigue siendo 4,6 veces. Véase Cuadro 1¹⁸.

Si tomamos las medias de las diez primeras y las diez últimas (para 2003) los índices son 187 y 70 respectivamente. Para las regiones EU-15, el ratio sería 2,7 cuando era –aproximadamente– 2,4 en 1990, tal como hemos señalado–, por lo que se puede decir que la dispersión descriptivamente hablando se ha mantenido estable entre las regiones *ricas*.

¹⁷ Fecha para la que se dispone de cifras algo homogéneas y homologables.

¹⁸ En EEUU, la diferencia máxima es 1,5 veces. BARRO Y SALA-I-MARTIN (1991) estudiaron la convergencia en 73 regiones de Europa occidental y era similar a la registrada en Estados Unidos. Otros autores discreparon. Aunque los resultados dependen mucho de los subperiodos.

Año	Primera y última	Diferencia
2003	Inner London 277,6; Podkarpackie (Polonia) 33,2	9 veces
2003 (EU-15)	Inner London 277,6; Reunión (Francia) 60,2	4,6 veces
1990 (EU-12)	Luxemburgo 127,2; Norte (Portugal) 50,2	2,4 veces

Cuadro 1. PIB per capita regional UE-25 (2003) (en PPA, E25=100)

	Las diez más altas			Las diez más bajas	
1	Inner London	278	1	Lubelskie (Pol)	33
2	Bruselas (cap)	238	2	Podkarpackie (Pol)	33
3	Luxemburgo	234	3	Podlaskie (Pol)	36
4	Hamburgo	184	4	Swietokrzyskie (Pol)	37
5	Île de France	173	5	Warminsko-Mazurskie (Pol)	37
6	Wien	171	6	Opolskie (Pol)	37
7	Berkshire, Buckinghamshire & Oxfordshire	165	7	Észak Magyarország (Hug)	38
8	Bolzano	160	8	Východné Slovensko (Slovaquia)	39
9	Oberbayem	158	9	Eszag-Alföld (Hung)	39
10	Estocolmo	158	10	Dél-Alföld (Hung)	40

Fuente: Eurostat (2006)

Si lo comparamos con las disparidades regionales en 1987 medidas por el índice sintético¹⁹ (CE-12=100) el panorama ha cambiado mucho, especialmente por abajo, porque en dicho año entre las diez peores figuraban cuatro españolas (Andalucía, Extremadura, Canarias y Castilla-La Mancha), cuatro italianas (Calabria, Basilicata, Sardeña y Molise), una griega (Thrakis), e ¡Irlanda! (el actual caso de *super-éxito*). Y entre las mejores siete alemanas (Darmstadt, Oberbayen, Stuttgart, Hamburgo, Karlsruhe, Rhein-Pfalz, y Berlín oeste), una francesa (Île de France) y una italiana (Valle de Aosta) (AHUADO, 1998).

Pueden establecerse algunas observaciones adicionales, incluso de manera casual o descriptiva²⁰. Es posible señalar que ha aumentado la disparidad, aunque acaso a un nivel medio más alto. Las diferencias son mayores, en efecto, las entre los

¹⁹ Es decir, no el mismo índice que en el párrafo anterior, pero sirve de aproximación suficiente.

²⁰ Evidencia casual frente a la empírica, claro que ésta es muchas veces espuria por parcial o tautológica.

mejores y los peores han aumentado y pocos mantienen su posición relativa. Es verdad que lo que miden es diferente, pero la aproximación parece cumplirse.

No obstante, según EUROSTAT sólo una de cada siete regiones está por encima del 125 por cien de la renta media de la UE-25, en 2003. Las tres primeras fueron Inner London (278% de la media), Bruselas capital (238%) y el Gran Ducado de Luxemburgo (234%). Existían treinta y siete regiones por encima del 125 de la media de las cuales siete eran alemanas, seis italianas y otras seis británicas, cinco holandesas, tres austriacas, dos belgas y dos finlandesas, y una checa, una española, una francesa, una irlandesa y una sueca (y Luxemburgo). La única región del este en este grupo era la región de Praga con el 138%. Se aplica por supuesto la cuestión de los *commuters*, tanto al alza como a la baja, como los usuales comentarios acerca de las sedes centrales de las empresas, etc.²¹. Véase también cuadro general al final del artículo.

Una de cada cuatro está por debajo del 75 de la renta media. Las seis más bajas son todas polacas: Lubelski y Podkarpackie (33 por ciento de la media), Podlaskie (36%), Swietokrzyskie, Warminsko-Mazurskie y Opolskie (37%). De entre las 60 por debajo del 75% de la renta media, diez y siete están en Polonia, siete en la República Checa, seis en Hungría, cinco en Grecia y en Italia, cuatro en Alemania, Francia (todas en los territorios de ultramar) y Portugal, tres en Eslovaquia, dos en España, Estonia, Letonia, Lituania y Malta. De entre los antiguos miembros (EU-15) la de renta más baja se encuentra en el norte de Portugal.

Sólo el 10% de la población de la EU-27 vive en las regiones más prósperas (que a su vez representan el 19% del total PIB de dicha zona, EU-27). El 1,5% del PIB para el 10% de la población que vive en las regiones menos ricas. Las *regiones de la convergencia* significan 12,5% del total en el PIB EU-27 con un 35% de la participación en la población. Varias regiones de Rumania y Bulgaria caen por debajo del 25% en PIB per capita de la media de la UE.

Se registran disparidades regionales también en I+D y en acceso a las ICT (nuevas tecnologías) lo que agrava la cuestión en el sentido mencionado antes.

Evidencia empírica. Convergencia- σ

Empíricamente con este criterio habría habido cierto grado de convergencia- σ en las rentas regionales de la UE desde mediados de los 70 hasta los 90 (regiones tipo 1 y 2). Los coeficientes (su tamaño) descienden en el tiempo de forma gradual (Button-Pentecost), pero hay variaciones muy significativas en los grados de convergencia dentro de los estados miembros de la UE. Además puede haber reducción de convergencia dentro del país y todavía haber considerable dispersión en las rentas per cápita de la UE.

Otros resultados econométricos (extractos)

Diego PUGA (1997) «European Regional Policy: Lessons from Location Theories», CEPR-ECARE. «El contexto para la reforma de la política regional tiene tres componentes. El primero es la ampliación esperada de la UE [...] El segundo la profunda dis-

²¹ El hecho de que en algunas regiones un número apreciable de agentes económicos trabajen en una región pero tengan su residencia en otra, y el que algunas empresas mantengan sus oficinas centrales (fiscales) en ciertas regiones pero su actividad central en otras.

paridad regional en la renta en el interior de la Unión, que ha persistido a pesar del intenso proceso de especialización regional en los diferentes sectores de la UE, y las continuadas transferencias de recursos. Tercero, en términos espaciales, los problemas regionales han venido a ser observados menos como los de grandes regiones en desventaja y más como bolsas de pobreza y desempleo».

Giuseppe ARBIA; Gianfranco PIRAS (2005): «Convergence in Per-capita GDP across European Regions using Panel Data Models Extended to Spatial Autocorrelation Effects», ISAE. Se estudia la «convergencia de los PIB per capita a través de las regiones europeas en un largo periodo de tiempo [...] proponemos una estimación de la convergencia en los PIB per capita haciendo uso de modelos de datos de panel de modo que los modelos ampliados incluyan el error espacial de auto correlación. Lo que permite extender el modelo tradicional de β -convergencia [...] para arrojar luz sobre el concepto de convergencia condicional».

Fabio CANOVA; Albert MARCEL (1995): «The Poor Stay poor: Non convergence Across Countries and Regions», CEPR. «Cuando se permite esta diversidad los autores encuentran que la convergencia de cada unidad a su (propio) nivel de renta de *steady-state* [auto sostenida] es más rápida de lo que se había estimado previamente, pero que las diferencias *cross*-regionales persisten: las desigualdades sólo se podrán reducir algo en el tiempo. La distribución *cross*-país de *steady-state* se explica en gran medida por la distribución *cross-sectional* (sectorial) de las condicionales iniciales.»

Patrick BOLTON; Gerard ROLAND (1995): «The Break up of Nations: A Political Economy Analysis», CEPR. «[...] tendencia de las naciones a romperse como resultado del *trade-off* [grado de sustitución] entre las pérdidas agregadas de eficiencia de la separación, y las ganancias redistributivas de la mayoría, que pueden ocurrir en todas las regiones, incluso cuando no existen transferencias a lo largo de esas regiones. Se muestra que los cambios acomodantes en la política fiscal en la nación unificada pueden no siempre impedir la separación, porque las diferencias en la distribución de la renta a través de las regiones pueden significar que algunas regiones prefieran más y otras menos redistribución; la autonomía fiscal bajo una constitución federal [...]»

Pontus BRAUNERHJELM, Ricardo FAINI, Victor D. NORMAN, Frances RUANE, Paul SEABRIGHT (2000). *Integration and Regions of Europe: How the Right Policies Can Prevent Polarization. Monitoring European Integration*. CEPR. «Ulterior integración europea aumentará los incentivos a la especialización regional de la actividad económica [...] El mensaje central del décimo Informe de Monitorización de la Integración Europea es que la polarización no es inevitable: el crecimiento y la cohesión no son necesariamente enemigos. A menos de que políticas inadecuadas determinen otra cosa, son aliados.»

Ángel DE LA FUENTE (2000): «Convergence Across Countries and Regions: Theory and Empirics», CEPR. «Discutimos los principales mecanismos de convergencia y divergencia identificados en la literatura [...] después revisamos la evidencia empírica y discutimos sus implicaciones teóricas. El optimismo inicial concerniente a la capacidad del modelo neoclásico ampliado con el capital humano para explicar las diferencias en productividad entre las naciones ha sido cuestionado sobre la base de aportaciones más recientes obteniéndose resultados teóricos más plausibles».

Claudine GOUYETTE, Damián J. NEVEN (1994): «Regional Convergence in the European Community», CEPR. «Observamos que existen fuertes diferencias en las pautas de

convergencia por subperiodos y por subconjuntos de regiones.[...] Si bien el sur de Europa pareció alcanzar a las más ricas en los primeros 80, luego se estancó, cuando más, en la segunda parte de esa década. Las regiones del norte de Europa, por otra parte, tendieron a estancarse o divergir en la primera parte de los 80 pero convergieron fuertemente después. Estas pautas son consistentes con la visión de que los países del norte se ajustaron mejor a los cambios en los regímenes de política económica [...]

Mario FORNI, Lucrecia REICHLIN (1997): «National Policies and Local Economies: Europe and the United States», CEPR. «Estudiamos la sincronización de las fluctuaciones el output [...] Los hallazgos empíricos muestran que Europa tiene un nivel de integración similar al de los Estados Unidos. En general, encontramos que la dimensión nacional en Europa no es muy importante: cerca del 75% de la varianza del output se explica mediante dinámicas globales o puramente locales. Similares resultados se advierten en los *counties* y en los estados en EEUU. El estudio del perfil dinámico de los componentes, sin embargo, muestra que Europa, a diferencia de los Estados Unidos, no tiene un ciclo económico tradicional. Los shocks son muy persistentes y el núcleo de la varianza reside en el largo plazo.»

Del análisis anterior se obtienen de un lado la habitual casuística, y de otro no es ya que los resultados no sean robustos, sino que ni siquiera otorgan una *sentimiento de seguridad* sobre el tema. Sí, acaso, al menos, un cierto *feeling* o impresión global, pero ello parece muy insuficiente.

V. LA UEM Y SU IMPACTO SOBRE LA COHESIÓN

Quizá de forma previsible existe poco consenso profesional, sobre el impacto de la moneda única sobre las regiones y la convergencia, y la información estadística disponible hasta el momento en sus primeros años de funcionamiento (en realidad corta) no resuelve las dudas. Acaso porque los mecanismos que aquella dispara son muchos y las estructuras regionales sobre las que produce efectos son muy dispares, lo que acaba en una casuística.

La crítica o el comentario inmediato es que en la UEM europea están ausentes los mecanismos clásicos de ajuste, y en especial el de las finanzas públicas al efecto (federalismo fiscal) aunque existen otros caminos (Begg y Hodson 2000) no sólo de ajuste automático como son los efectos estabilizadores de los flujos financieros para evitar la divergencia regional. Es cierto que se estima que en EE.UU., entre 1/3 y 2/3 del ajuste ante un shock asimétrico lo cubren las transferencias o la reducción de impuestos y el resto el ahorro privado; en la UE con un 1% del PIB de presupuesto y escaso desarrollo de los seguros privados en especial los transfronterizos, cabe esperar poco por esta vía²². Sin embargo, la crítica sólo tiene fuerza si los choques (shocks) son fundamentalmente nacionales (como el de la economía finlandesa en 1990) pero la mayoría de ellos son regionales y por tanto susceptibles de ser corregidos por el nivel de gobierno inmediatamente superior (consolidación). Con una UE

²² Aunque la literatura presenta un amplio rango de discrepancias en los resultados (cifras).

cada vez más integrada cada vez serán más difíciles de producirse los shocks puramente nacionales. Así, se han detectado ya *clusters* de tasas de paro transfronterizos (*cross-borders*). Si los fondos de ajustes disponibles son suficientes o no dependerá de la naturaleza del choque.

Los efectos de la UEM sobre la cohesión tienen efectos contradictorios y se pueden sistematizar en el Cuadro 2.

Cuadro 2		
Mecanismos	Efectos	Incidencia e impacto sobre la cohesión
Cambios macroeconómicos de los que:	Cambio en el nuevo régimen de políticas, reformulación de las señales y reglas de dichas políticas.	Afecta a todos los países miembros de la UEM, pero sus efectos espaciales (regionales) son inciertos; dependerán de la inclinación a y de la capacidad de adaptación.
Aclimatación a corto plazo a las nuevas formulaciones de política.	Tipos de interés nominales bajos; impactos sobre el precio de los activos; disparidades en los tipos de interés reales.	Al principio las regiones proclives a la inflación probablemente sufran recalentamientos. Acaso favorable para las regiones menos prósperas. Probables desequilibrios macroeconómicos.
Adopción de un enfoque orientado a la estabilidad macroeconómica.	Alteración de los comportamientos financieros tanto del gobierno como del mercado.	Más pronunciada para aquellas regiones que tengan que cambiar más. Necesidad de aprendizaje de las políticas. Riesgos de efecto Balassa-Samuelson para los países con sectores de servicios menos desarrollados.
Transformaciones en el mercado de trabajo, de las que:	La mayor parte del ajuste recae sobre el mercado de trabajo.	Crea problemas a las regiones menos flexibles. Podría agravar el problema del paro en las regiones más débiles.
Sistemas de fijación salarial.	Influencia la flexibilidad salarial, con margen para el ajuste a corto plazo.	Potencialmente dañino para las áreas con sistemas rígidos y por lo tanto engendrará problemas de cohesión social (insiders y outsiders).
Movilidad geográfica, sectorial y ocupacional.	Afecta al margen a medio plazo de la adaptabilidad del mercado de trabajo para tratar los problemas de competitividad.	Induce presiones a la emigración; podría dar lugar a brain drain (o brain gain). Posibilidad de desequilibrios agravados dentro de los países.
Contexto regulatorio y de las instituciones, apuntalamiento del mercado de trabajo.	Da forma al potencial a largo plazo para el ajuste a través del lado de la oferta (supply-side).	Adverso para las economías menos desarrolladas que estén escasas de provisión y training (formación) especialmente allí donde las regulaciones de hecho sean más pronunciadas.
Efectos inducidos en la estructura económica	La apertura de mercados acelera la pauta de la reestructuración.	Amenaza potencial a las regiones menos desarrolladas; probable ampliación de disparidades.
Especialización industrial regional.	Combinación de consecuencias centrípetas y centrífugas (NGE)	Inicialmente favorece a las regiones núcleo, pero crea oportunidades para las áreas de bajos costes; Ambivalente en el efecto neto.
Concentración de servicios financieros.	Reduce los márgenes de intermediación; resalta los liquidity pools y la oferta de capital riesgo.	Las regiones con sectores financieros débiles pierden actividad. Ambivalencia del efecto neto.

Fuente: Begg (2003) en base a diversos autores

Y se puede y debe distinguir entre los impactos en el corto y el largo plazo, aunque el efecto neto dependerá en gran medida de la región en cuestión o bajo análisis.

Pero lo importante, claro está, es que las fuentes de divergencia (teóricas y estadísticas) deberían ser bases para el diseño de la política de cohesión, es decir, un caso para dichas políticas, por lo que nos debieran proveer de herramientas de análisis y diagnóstico, y para la elaboración de medidas.

VI. POLÍTICAS INSUFICIENTES E INEFICIENTES

La filosofía política y social que inspiró siempre esta política económica fue y es muy clara en el caso de la UE, y es de corte social-demócrata, sabido el *trade-off* (grado de sustitución) entre eficiencia en la producción y la distribución de la renta o, de otro lado, el convencimiento de que es mejor dejar funcionar al mercado sin demasiadas restricciones porque asigna razonablemente bien los recursos y obtiene resultados en consecuencia, y luego intervenir en la *justicia social* a través de políticas redistributivas, estructurales, regionales o de otro tipo. Pero dichas políticas desde un primer momento fueron mecanismos equilibradores y compensadores de las negociaciones políticas, resultando más de una negociación política que una cuestión técnica (económica).

Así, había provisiones –pocas– ya en el Tratado CECA, y por supuesto en el relativo a la CEE (Roma), que básicamente se instrumentaban primero mediante el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y poco después por el cauce del European Agricultural and Guidance Fund. Hitos posteriores fueron el Informe Thompson (1973), y sobre todo el MacDougall (1972), un verdadero punto de inflexión, en el que a la mayor integración y bienestar agregado se le adosaban los criterios de compensación de KALDOR instrumentados a través de transferencias, de modo que entre 1987 y 1993 se doblaron los fondos estructurales además de que también mejoraron continuamente las instituciones que los ponían en marcha. En la década de los 90 la política de cohesión, en la misma línea, fue una precondition paralela a la imposición de la disciplina presupuestaria que se derivaba de la UEM.

La política regional siempre fue y sigue siendo, muy prolija y variada lo cual no quiere decir que no sean bien venidos los fondos por los receptores (incremento de ingresos disponibles para el gasto, incluida la inversión, demanda y renta, etc.). Pero además en ella –como en otras– se da siempre el llamado problema de la observación, y es el de que los resultados obtenidos de las variables al caso no necesariamente se producen como consecuencia de dichas acciones. Se ha dicho con razón que: «Es difícil valorar la efectividad global de cualquier política regional, no digamos de los componentes individuales de las mismas) [...] Lo que no podemos decir, sin embargo, es que para mediados de los 90, los indicadores económicos mostraran una mejora dramática en términos de comportamiento de la mayor parte de las regiones que se habían enfocado especialmente» (Commission of European Communities (1999).

Lo mejor, casi lo único que se puede decir, de la política regional es que su existencia misma es un logro, desde un cierto punto de vista. Por otro lado: «Un problema es que los objetivos de muchas medidas, especialmente aquellas menos explícitas, no han sido siempre transparentes. También, en la superficie, la cantidad de recursos dedicados directamente a la política regional en la UE ha sido relativamente limitada: «Incluso cuando se incluyen otras políticas, la redirección de los recursos dentro de la UE son todavía relativamente limitados, especialmente entre los estados miembros» (Button y Pentecost).

Por todo ello, la política de la UE sobre el tema que nos ocupa tiene en sus virtudes sus defectos (*en el pecado la penitencia*, es decir, su crítica) porque consiste en esencia en una inyección comparativamente poco precisa –acaso porque es muy difícil afinar, quizá también porque *políticamente no se puede hacer otra cosa*–, y relativamente poco discriminada, pero también fundamentalmente discriminadora. Naturalmente como con la bondad y la belleza nadie está contra tampoco de la inyección de fondos (salvo quien la tiene que pagar, y tal vez ni ellos porque obtienen otras ventajas mayores por así hacerlo), o de otro modo, ello no es malo, en general (eficaz para atajar las consecuencias sino las causas de la dispersión en la cohesión), pero es eficiente (ineficiente) en diversos grados.

Planeamiento actual. En los Fondos comunitarios que afectan a la cohesión de forma directa funcionan cuatro principios básicos (subyacentes cuando no explícitos): 1º concentración; 2º programación; 3º co-financiación (*partnership*) y; 4º *adicionalidad*. Más quizá un 5º, evaluación de la eficiencia del gasto. Existen nuevos fondos y tres objetivos, dos espaciales y uno social. Por tanto, co-financiación y enfoque estratégico. Su objetivo es *estructural y no directamente redistributivo*, de ahí el énfasis en la inversión pública y en el capital social. Existen procedimientos en los Fondos y un mecanismo de designación de los receptores (umbral y otros indicadores) por categorías de apoyo, criterios nacionales versus regionales, etc.

Según la Comisión Europea la ejecución presupuestaria para 2005 alcanzó un nivel record de compromisos. En julio 2005 entraron en vigor las llamadas Draft Regulations y la versión final de las Community Strategic Guidelines. También la *Communication on the urban dimension of cohesion*. En el de 2006 el Consejo adoptó las *Community Strategic Guidelines* y se presentaron los *Strategic Reference Frameworks and Operational Programmes* (2007-2013). El 1 de enero de 2007 comenzó de la implantación de las políticas. Por otro lado, todo ello teniendo en cuenta que la Agenda de Lisboa se había integrado (tenido en cuenta y viceversa) en los programas de cohesión. Los nuevos *instrumentos* serán en el futuro próximo los JASPERS, JEREMIE, y JESSICA. Y se utilizará la llamada técnica del *earmarking*²³ para aumentar la participación de la política de cohesión en el gasto asociado a las «actividades de Lisboa» (60% a Convergencia y 75% a Competitividad Regional y Empleo).

²³ Se podría traducir por afectación. En la teoría de la Hacienda Pública se dice del requerimiento de que toda o una parte de una fuente de renta (impuesto) debe ser dedicada a un gasto específico o concreto, por lo que va más allá de la idea general de Fondo que luego se distribuye discrecionalmente entre diversos programas de gasto (así, por ejemplo, en el Reino Unido, los impuestos por televisión se destinan a la BBC).

Cuadro 3. Objetivos de la política de cohesión 2007-2013

	Número de regiones	% población UE	PIBpc en PPA % de UE-25	Tasa de empleo 2004	Tasa de paro 2004	Tasa de crecimiento 1995-2002	% EU-25 PIB 2002
Convergencia	84	31,7	51,9	55,5	13,7	2,6	12,5
Phasing-out	16	3,4	79,2	59,5	12,2	2,3	2,6
Phasing-in	13	3,9	89,9	61,7	8,8	3,4	3,3
RCE	155	61,0	119,7	66,7	6,9	2,4	81,6
UE-27	268	100	95,6	62,7	9,2	2,4	100,00

Fuente: Comisión Europea

En 2005 fueron comprometidos 27,1 mil millones de euros bajo el Fondo Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, el Fondo de Cohesión, y el ISPA. Para los cuatro Fondos estructurales, el Fondo de Cohesión y el ISPA, los pagos fueron en 2005 de más de 33 mil millones de euros. En 2004-2005, los nuevos estados miembros registraron las mismas tasas de ejecución que los de la UE-15 en el período 2000-2002.

Por otro lado las Guías de cohesión de las publicaciones comunitarias implican determinar qué mecanismo de apoyo deben aplicarse al desarrollo, las cuestiones de corte (¿se debe incluir o no la sanidad?); la elegibilidad de las regiones y la nacionalidad o supranacionalidad (ayudas estatales y política UE de cohesión) además de realizar ajustes para tener en cuenta la llamada Agenda de Lisboa como ya hemos señalado. Pero otra alternativa (no contemplada) es dejar al mercado juegue su papel y acaso *desgarre*, tal como se espera habitualmente de él.

Las Políticas para después de 2006(7) que reflejan las prioridades actuales de la Comisión buscando la convergencia, significan la continuación de las Objetivo 1 (de hecho) el mantenimiento del umbral, el apoyo o compensación a las afectadas por el efecto estadístico («víctimas») y otras más orientadas a los objetivos de Lisboa. La aplicación de tanto programas regionales como nacionales, la cooperación territorial, los *links cross-borders*. E incluso un desarrollo más político que económico de dichas políticas.

Tras 2006 (período presupuestario 2007-2013) se cumple, por tanto, con los promesas a los nuevos miembros, aunque algo por debajo de los asignaciones iniciales y mantiene el apoyo a muchas de las regiones EU-15 O1 (regiones convergencia, regiones *phasing-out*, objetivo de competitividad). Pero contienen también pagos laterales 75 millones a Baviera. 35 a Estonia y Letonia.

Sin embargo, para su valoración y evaluación ya tenemos (en la sección de evidencia) sus efectos conjuntos con otras fuerzas en actuación sobre la cohesión en las últimas décadas en el seno de la UE. No es sorprendente que la OCDE afirmase: «Parece haber un margen considerable de mejora de la efectividad de esta política (de la UE)» *OECD Euro Area Survey 2004*.

Alternativas. Distintos enfoques sugeridos políticamente (pero que no están en la agenda política) son la repatriación de la política regional, lo que tendrían el riesgo de confrontación con los controles de las ayudas públicas; otros, las recomendaciones de Sapir (*institutions building*, inversión en capital físico y humano) y la discusión de los límites del *trickle-down* (difusión).

Las formas de convergencia también importan, por ejemplo, los impactos durante la transición al euro de algunos países. Los criterios nominales pueden implicar pérdidas reales, con efectos registrados en gran medida antes de la participación plena; y que la incidencia depende de la velocidad de adaptación y la intensidad afectada por la distancia a recorrer, ambos limitados por las estructuras institucionales.

Otra instancia es la asimilación del régimen de política económica derivado de la UEM por parte de las economías reales (no financieras) en el sentido mencionado. Por ejemplo, los menores tipos de interés y las limitaciones fiscales, que ofrecen un contexto más amplio para las guías de política económica. También las transformaciones del mercado de trabajo, con combinación de la flexibilidad y la adaptabilidad. Todo lo que implica un caso de ajuste con efectos a largo plazo de la integración aumentada y profundizada, como muestran la Nueva Geografía Económica y teorías similares.

Podemos plantarnos si es necesariamente malo ser periférico regionalmente hablando. Periférico es a menudo es un código de renta baja, e implica una economía menos desarrollada y alejada de los parámetros del núcleo, por lo que la implicación es que los nuevos miembros lo pasarán mal. Sin embargo la experiencia como ya hemos señalado indica que el *core* está estancado y que la mayor parte de la periferia está convergiendo, por lo menos en parte después de seis años (desde 1998 o desde 2002 la fecha de puesta circulación el euro y 2004, fecha de las últimas estadísticas disponibles) lo que es algo más inesperado y no sabemos si temporal.

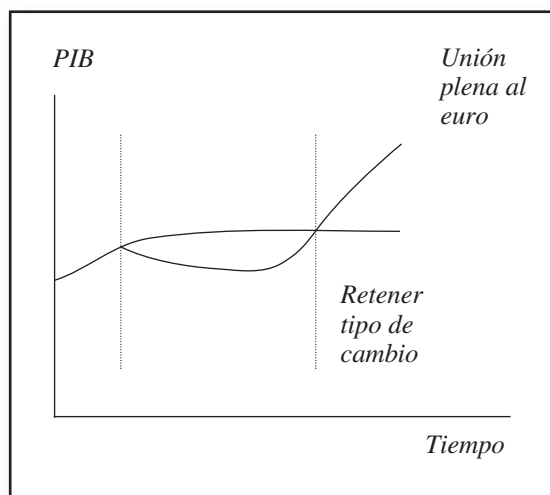
Por otra parte ¿es mejor ir lento o rápido hacia el euro?. El Tratado impone un mínimo de 2 años de estabilidad del tipo de cambio en el SME-II, con riesgo fundamentalmente de pérdida de flexibilidad, continuación de la transición, posibles shocks derivados de la adhesión, etc. Claro que también beneficios derivados de la credibilidad y los menores costes, impactos (positivos, es decir, bajos) sobre los tipos de interés.

Tomando en cuenta todo lo anterior y las políticas implementadas hasta ahora, la cuestión es ¿son ellas suficientes en algún sentido? O de otro modo, se puede hacer valoraciones y planteamientos alternativos a los oficiales. Por ejemplo, entre los desafíos políticos y de política económica hay al menos cinco cuestiones de política (económica) sobre la cohesión entendida como convergencia real. Cuestiones a plantear pueden ser: 1) ¿quién debe recibir el dinero de la UE en el futuro?; 2) ¿cuánto gastar (y del dinero de quién)?; ¿qué mecanismos utilizar para apoyar el desarrollo?; 4) las reglas de las ayudas estatales y la política de cohesión; y, 5) la cohesión en un *policy framework* ampliado (el de la UEM).

El *policy-mix* de la Comisión se ocupa de llenar las lagunas dejadas por los miembros que estos no puedan llenar, financieros y administrativos, acaso políticos. Por lo que existe un papel para las políticas de los estados nacionales miembros (es-

pecialmente el desarrollo económico) enfocando los obstáculos al desarrollo económico (inestabilidad) con énfasis en la inversión con apalancamiento de la inversión privada.

Podemos plantearnos también algunas consideraciones sobre los costes de las políticas de cohesión. Por ejemplo, ¿es perverso el techo del 4 por cien del PIB? (los costes aumentarán con la inflación o alzas de nivel de precios). Se puede intentar mantener el equilibrio regional interno (las regiones capitales parecen crecer más) y podemos tratar de aplanar la curva-J.²⁴ Como siempre existe trabajo para la próxima generación.



VII. CONCLUSIONES: EL OTOÑO DE NUESTRO DESCONTENTO

Nunca creemos demasiado en las secciones finales-resumen, entre otras cosas, porque los resultados se obtienen realmente al pasar por las restantes secciones. En este artículo con razón de más, por cuanto los mismos casi se anuncian desde el título y, también en la introducción. Sin embargo, por tradición y completitud formal lo haremos brevemente.

Sobre lo limitado de la ayuda del acervo teórico, y de la evidencia empírica no vamos a insistir ya, porque ofrecen una explicación limitada, que no ayuda ni a la obtención de explicaciones y prescripciones robustas, ni al diseño de las políticas económicas al caso. Sobre estas últimas sólo decir que son insuficientes en un sentido y sobran desde otros, por lo que son ineficientes, aunque el *chaleo* político es

²⁴ Cuanto más plana es la curva más suaves son los efectos del ajuste.

inevitable (es el signo de la unión, hoy por hoy). Casi peor, es que la misma es un mecanismo equilibrador y compensador de las negociaciones políticas generales, pero ello es la forma de hacer de la UE, y por tanto, por el momento al menos su cambio, un *non sequitur*, en suma un resultado más de una negociación política que una cuestión técnica (económica).

Podemos, por tanto, recordar que Oscar Wilde cuando estaba viendo las Cataratas del Niágara por primera vez, hizo dos observaciones: una que serían más impresionantes si el agua se moviese en dirección de abajo-arriba; y, que eran «la segunda decepción de la luna de miel». Es decir, trasponiendo, que los resultados no son para tanto, especialmente en un cincuentenario de la UE. Los dos (su espíritu) serían acaso aplicables ahora.

También es verdad, desde otro ángulo, que es necesaria la paciencia, porque las escalas temporales en la producción de efectos son largas y, por otro lado, lo que quizás es más importante, que los desarrollos absolutos son más importantes que los relativos (los aumentos generales de los PIB y su difusión en el tiempo, que la convergencia absoluta).

Es asimismo cierto, algo sorprendentemente y en todo caso hace pensar, que cuando se observa el mapa de Europa y en él la zona de la Hot Banana, es cuando menos curioso que ésta coincide aproximadamente con la que cubría la antigua Liga Hanseática en sus diversas formulaciones. Lo que invita, tal vez, a una suerte de melancolía.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- AHIJADO, M. (1998): *La Unión Económica y Monetaria Europea: Mitos y realidades*, Pirámide.
- AHIJADO, M.; OSUNA, R. (1999): *La ampliación al este*, 2 volúmenes, Pirámide.
- AHIJADO, M.; AHIJADO, A. (2001): *La Comunidad Europea del Carbón y del Acero*, Pirámide.
- AHIJADO, M.; AHIJADO, A. (2002): «Globalización, una visión general o vicios públicos, virtudes privadas: globalización y la Unión Europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*.
- AHIJADO, M.; LUCAS, A.; J. MARTÍNEZ.; S. CORTÉS (2005): «Inmigraciones a la UE en una perspectiva global y sus impactos: una primera aproximación», *Revista de Derecho de la Unión Europea*.
- AHIJADO, M. (2007a): «La Unión Europea cincuenta años después: una versión que molestará a muchos pero acaso guste a algunos» (mimeo). Jornadas sobre el cincuentenario del Mercado Común y el EURATOM, Escuela de Práctica Jurídica UNED, 15 de marzo.
- AHIJADO, M. (2007b): *Los británicos y Europa*, Ediasa.
- AMIN, A.; THRIFT, N. (1994): *Globalization, Institutions and Regional Development in Europe*, Oxford University Press.

- AMITI, M. (1999): «Specialization Patterns in Europe», *Weltwirtschaftliches Archiv*.
- ARDY, B.; BEGG, I.; SCHELKLE, W.; TORRES, F. (2002): «EMU and its Impact on Cohesion», EMUCO.
- BACHTLER, J.; TUROK, I. (1997): *The Coherence of EU Policy: Contrasting Perspectives on the Structural Funds*, Jessica Kingsley.
- BARNES, T. (1999): *The New Industrial Geography*, Routledge.
- BARNES, T. (2003): *Reading Economic Geography*, Blackwell.
- BARRY, F. (2003): «Economic Integration and Convergence in the Cohesion Countries», *Journal of Common Market Studies*.
- BARRO, R.; SALA-I-MARTIN, X. (1991): «Convergence across states and regions», *Brooking Papers on Economic Activity*.
- BEGG, I. (2003a): «Is full participation in EMU likely to favour or slow real convergence?», *National Bank of Poland*.
- BEGG, I. (2003b): «Complementing EMU: Rethinking Cohesion Policy», *Oxford Review of Economic Policy*.
- BEGG, I. G.; MAYES, D., et al. (1991): *A New Strategy for Social and Economic Cohesion after 1992*, European Parliament.
- BEGG, I.; HODSON, D. (2000): «Regional Adjustment mechanisms under EMU», *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*.
- BEGG, I.; HODSON, D.; MAHLE, I. (2003): «Economic Policy Coordination in the European Union», *National Institute Economic Review*.
- BOLDWIN, M.; CANOVA, F. (2001): «Inequality and Convergence in Europe's Regions: reconsidering European Regional Policies», *Economic Policy*.
- BOSMA, R. (2004): «The implications of European monetary union for regional development: Comments on the contribution of Begg & Hodson», (mimeo), University of Utrecht.
- BRAUNERHIJELM, P.; FAINI, R.; NORMAN, V.; RUANE, F.; SEABRIGHT, P. (2000): «Integration and the Regions of Europe: How the Right Policies can Prevent Polarization», CEPR.
- BUTTON, K. J.; PENTECOST, E.J. (1999.): *Regional Economic Performance Within the European Union*, Edward Elgar.
- CUTTLER, T., HASLAN, C., WILLIAMS, J., WILLIAMS, K. (1989): *1992 The Struggle for Europe*, Berg.
- DURLAUF, S.N.; QUAH, D.T. (1998): «The new empirics of economic growth», *National Bureau of Economic Research*.
- EC (1989): *Report on the Economic and Monetary Union in the European Community*, Commission of the European Communities.
- EC (2006): *The Growth and Jobs Strategy and the Reform of European cohesion policy*, Bruselas.
- Eurostat (2006): «Regional GDP per inhabitant in the EU-25», News release, 18 mayo.

- GRABHER, G.; HASSINK, R. (2003): «Fuzzy Concepts, Scanty Evidence, Policy Distance? Debating Ann Markusen's Assessment of Critical regional Studies», *Regional Studies*.
- GROSSMAN, G.M.; HELPMAN, E. (1994): Endogenous innovation in the theory of growth», *Journal of Economic Perspectives*.
- HALLET, M. (2000): «Regional Specialization and Concentration in the EU», *Economic Papers*.
- KALDOR, N. 1970): «The case for regional policies», *Scottish Journal of Political Economy*.
- KEATING, M.; HOOGHE, L. (1995): «By-passing the nation-state? Regions in the EU policy process», en J.J.Richardson (ed.): *Policy-making in the European Union*, Routledge.
- KRUGMAN, P. R. (1995): *Development, Geography and Economic Theory*, MIT Press.
- KRUGMAN, P.R.; VENABLES, A.J. (1996): «Integration, Specialization, Adjustment», *European Economic Review*.
- LUCAS, R. (1988): «On the mechanics of economic development», *Journal of Monetary Economics*.
- MC COMBIE, J.S.L. (1988): «A synoptic view of regional growth», *Urban Studies*.
- MARKUSSEN, A. (1999): «Fuzzy concepts, scanty evidence and policy distance: the case for rigour and policy relevance in critical regional studies», *Regional Studies*.
- MIDELFART-KNARVIK, K.H.; OVERMAN, H.G. (2002): «Delocation and European Integration: Is Structural Spending Justified?», *Economic Policy*.
- NEWTON, K. (1978): «Is Small Really so Beautiful? Is Big Really so Ugly?», Universidad de Strathclyde Centre for Study of Public Policy nº 18.
- PADOA-SCHIOPPA (1987): *Efficiency, Stability and Equity: A Strategy for the Evolution of the Economic System of the European Community*, Oxford University Press.
- PUGA, D. (1999): «The Rise and Fall of regional Inequalities» *European Economic Review*.
- QUAH, D. (1996): «Empirics for economic growth», *European Economic Review*.
- RHODES, R. (1988). *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-Central Government of Britain*, Unwin.
- ROMER, P. (1994): «Cross-regional regressions and the empirics of economic growth», *European Economic Review*.
- ROMER, P. (1986): «Increasing returns and long run growth», *Journal of Political Economy*.
- SAPIR, A. et al (2004): *An Agenda for Growth in Europe*, Oxford University Press.
- SCOTT, A. J. (2002): *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*, Oxford University Press.
- STORPER, M. (1997): *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*, The Guildford Press.
- TONDL, G. (2001): *Convergence after Divergence? Regional Growth in Europe*, Springer.

Cuadro 4. Renta y empleo en las regiones de la UE (2003,1990 y 2004)

PIBpc 2003, UPA, UE-25 = 100, orden	PIB pc, UPA (media 1989- 90-81), UE12 = 100, orden		PIB pc 2003, UPA, UE-25 = 100	PIBpc, UPA (media 1989- 90-81), UE12 =100	Tas de Poro, 2004, porcentaj e
1	4*	Inner London	277,6	-	8,9
2		<i>Bruselas cap.</i> (BEL.)	237,6	-	15,7
3	12	(1) Luxemburgo (Gran Ducado)	233,9	127,2	4,8
3	1	<i>Hamburg</i> (ALE)	184,0	194,5	10,3
		London (Greater)	175,0	154,2	
4	2	Île de France (FRA)	173,3	166,8	9,3
5		Wien	170,9	-	8,9
6	36	Berkshire, Buckinghamshire& Oxfordshire	165,1	1108	3,7
7		Bolzano (ITA)	160,0		2,7
8		Estocolmo (SUE)	157,9	-	5,7
9	6	Oberbayern (ALE)	157,9	148,1	4,9
		<i>Aland</i> (FIN)	154,3	-	-
10	45	Utrecht (HOL.)	152,5	107,1	3,7
11		North Eastern Scotland	150,3		
12		Scouthern and Eastern (IRL.)	149,2		4,5
13	11	Groningen (HOL.)	148,3	127,4	6,4
14	3	Darmstadt (ALE)	148,3	162,9	7,7
15	28	Noord-Holand (HOL.)	147,3	113,8	
16	5	Bremen (ALE)	146,8	149,7	14,3
17		Praha (CHE)	138,2	-	-
		West-Nederland (HOL.)	137,6	-	4,4
18	8	Lombardia (ITA)	137,4	134,7	4,0
19	15	Antwerpen (BEL.)	137,0	125,6	6,0
20	9	Valle d' Aosta (ITA)	136,1	129,6	3,0
	147	(2) Irlanda	134,1	68,0	4,5
21	10	Emilia-Romagna (ITA)	133,7	127,5	3,7
22	46	Gloucestershire, Wiltshire&North Somerset	133,5		3,3
23		Salzburg (AUS)	133,3		3,7
24	7	Stuttgart (ALE)	133,3	137,6	6,5
25	60	Bedfordshire& Herefordshire	131,6	102,6	
		Nord Oest	131,1	-	
26		Limburg (BEL.)	131,1	103,3	6,5
27		Hessen (ALE)	130,8	-	7,7
		Oststerreich (AUS)	130,3	-	6,5
28		Etela-Suomi (FIN)	129,8	-	7,3
29	18	Trento (ITA)	129,7	122,0	3,2
30	86	Madrid (ESP)	128,8	97,3	6,7
		Nord Est (ITA)	128,5	-	3,9
		Bayern (ALE)	128,2	-	6,3
31		Zuid-Holland (HOL.)	128,0	106,3	4,7
32		Vorarlberg (AUS)	127,4	-	4,1
		South East	127,0	-	3,7
33	13	Mittelfranken (ALE)	126,2	126,7	8,1
34	16	Karlsruhe (ALE)	125,6	124,2	6,8
35	66	Surrey, East& West Sussex	125,2	99,4	3,3
36	19	Friuli-Venezia Giulia (ITA)	125,1	121,6	3,9
37	69	Noor-Brabant (HOL.)	125,0	98,6	4,2

38	54	Cheshire	124,9	104,0	3,1
		(3) Holanda	124,8	-	4,6
39	22	Lazio (ITA)	124,3	116,8	7,9
40		Tirol (AUS)	124,2	-	3,3
41	76	Navarra (ESP)	123,1	95,9	5,5
		Baden-Württemberg	122,8	-	6,4
42	20	Piemonte (ITA)	122,0	119,6	5,3
43	23	Veneto (ITA)	121,5	116,6	4,2
	47	Zuid-Nederland (HOL)	121,1	-	4,5
44	242	Vlaams Brabant (BEL)	121,0	-	5,0
	14*	(4) Dinamarca	121,0	-	5,5
		(5) Austria	120,9	-	4,9
		Westösterreich (AUS)	120,8	-	3,7
45	106	País Vasco (ESP)	120,7	89,1	9,7
46	17	Düsseldorf (ALE)	120,5	112,8	9,7
47	27	Liguria (ITA)	119,2	115,8	5,8
48		East Wales	119,1	-	3,4
		Centro	118,5	-	
		(6) Bélgica	118,1	-	8,4
49	40	Toscana (ITA)	118,0	109,4	5,2
50	90	Cataluña (ESP)	117,5	92,7	9,7
51		Vlaams Gewest (BEL)	116,9	-	5,4
52	51	Leicestershire, Rutland & Warwickshire	116,1	104,6	
		Noord-Nederland (HOL)	116,1	-	5,6
		(7) Reino Unido	116	-	4,7
53		Bratislavský kraj (SLOVAK)	115,9	-	8,3
		(8) Suecia	115,9	-	6,5
54		Sτέρα Ellada (GRE)	115,7	58,0	12,8
		Noruega	115,2	-	
55	72	Hampshire & Isle of Wight	114,4	97,9	3,3
56		Zeeland (HOL)	113,6	108,7	3,4
57		West Midlands	113,3	95,8	
58		Schwaben (ALE)	113,3	-	6,4
59	30	Tübingen (ALE)	113,2	112,9	6,0
60	31	Köln (ALE)	113,1	112,8	8,1
		(9) Finlandia	112,9	-	8,8
61		Oberösterreich (AUS)	112,8	-	3,7
62		Manner-Suomi (FIN)	112,7	-	8,9
63		Eastern Scotland	112,3	-	
		East of England	112,1	-	
64		Scotland	111,7	-	5,7
65		Västssverige (SUE)	111,7	-	6,1
66	78	Oberpfalz (ALE)	111,7	95,6	6,2
67	70	Islas Baleares (ESP)	111,6	98,3	9,1
		(10) Francia	111,4	-	9,6
68		North Yorkshire	110,9	-	2,6
69	39	Rhône-Alpes (FRA)	110,6	109,7	8,5
70	48	West-Vlaanderen (BEL)	110,4	106,3	4,5
71		Brabant Wallon (BEL)	110,1	-	7,7
72		West Yorkshire	109,8	-	4,6
73	64	Unterfranken	109,7	99,6	7,1
74	96	Greater Manchester (RU)	109,0	91,7	4,6
75		Outer London (RU)	108,5	-	5,5
		(11) Alemania	108,4	-	10,3
76		Marche (ITA)	108,2	104,7	5,3
	50	South West	108,1	-	3,2
77	38	Freiburg (ALE)	108,0	110,0	6,1
		(12) Italia	107,9	-	8,0
78	105	Överijssel (HOL)	107,8	89,7	4,7
		Este (ESP)	107,6	-	9,9
79		Nordrhein-Westfalen (ALE)	107,5	-	9,3

		Centre-est (FRA)	107,4	-	8,4
80	148	La Rioja (ESP)	107,3	84,6	5,6
81	29	Alsace (FRA)	107,2	113,7	7,6
82		Sydsvetige (SUE)	107,1	-	7,5
		South Western Scotland	107,0		
83	62	East Anglia	106,8		
84	44	Kassel (ALE)	106,2	107,4	7,3
85	75	Niederbayern (ALE)	105,9	96,6	5,4
		East Midlands	105,7	-	
86		Mellersta Norrland (SUE)	105,5	-	6,7
87		Gelderland (HOL)	105,5		4,3
88	63	Oost-Vlaanderen (BEL)	105,4	99,7	5,2
	84	West Midlands	105,3	95,0	
89	55	Oberfranken (ALE)	105,2	103,9	9,2
90		Övre Norrland (SUE)	104,6	-	7,7
91	61	Provence-Alpes-Côte d'Azur (FRA)	104,5	101,5	10,3
92	46	Lisboa (POR)	104,3	76,6	7,6
93		Småland med Öarna (SUE)	104,2	-	5,2
		Oost-Nederland (HOL)	104	-	4,6
94	116	Aragón (ESP)	104,0	84,8	5,6
95	25	Hannover (ALE)	103,4	116,6	9,6
96	110	Herefordshire, Worcestershire & Warwickshire	103,3	87,5	
97	67	Umbria (ITA)	103,3	98,9	5,7
98		Yorkshire & the Humber (RU)	102,8	-	4,6
99		Steiermark (AUS)	102,8	-	3,7
100	32	Braunschweig (ALE)	102,8	112,3	10,2
		North West (incl. Merseyside) (RU)	102,7	-	4,4
		Südtirol (AUS)	102,6	-	4,0
101		Derbyshire & Nottinghamshire	102,4		
102	73	Pays de la Loire (FRA)	102,2	97,6	7,8
103		Kärnten (AUS)	102,1		4,6
104	49	Detmold (ALE)	102,1	106,0	9,2
105	56	Aquitaine (FRA)	101,4	103,3	10,5
		Pohjois-Suomi (FIN)	101,3	-	9,2
106		Rheinhesen-Pfalz (ALE)	101,2	110,9	6,8
107	37	Champagne-Ardenne (ESP)	101,0	110,7	10,0
108	42	Haute-Normandie (FRA)	100,9	108,4	8,5
109	121	Friesland (HOL)	100,4	83,1	5,0
110	111	Essex (RU)	100,2	86,8	
111		Región			
112		Centre (POR)	100,0	103,0	
		Sud-Ouest (FRA)	99,9	-	8,8
113	81	Midi-Pyrénées (FRA)	99,8	95,3	7,2
114		Norra Mellansverige (SUE)	99,5	-	7,9
115		Länsi-Suomi (FIN)	99,3	-	9,2
116		Northumberland and Tyne & Wear	98,9	80,4	5,9
117	53	Arnsberg (ALE)	98,8	104,2	10,6
	43	Saarland (ALE)	98,7	107,6	8,5
118	108	Drenthe (HOL)	98,6	88,5	5,5
119	85	Limburg (HOL)	98,6	94,8	
120		East Riding & North Lincolnshire	98,5		5,9
121		Est	98,5	-	
		Ouest	98,4	-	
		Méditerranée (FRA)	98,4	-	10,8
	74	Schleswig-Holstein (ALE)	98,3	96,9	
122		Östra Mellansverige (SUE)	98,2	-	6,8

123	52	Franche-Comté (FRA)	98,2	104,2	8,2
124	71	Gießen (ALE)	97,9	97,9	8,3
		(13) España	97,4	-	11,0
		Bassin Parisien (ESP)	97,2	-	8,7
125	98	Lancashire	96,8	91,1	4,3
126		Niederösterreich (AUS)	96,8	-	4,2
127	68	Bourgogne (FRA)	96,8	98,9	8,5
128		Bretagne (FRA)	96,7	91,4	7,1
129	26	Berlin (18,4)	96,0	-	18,4
	35	Rheinland-Pfalz	95,7	-	6,8
130	92	Dorset&Somerset	95,3		2,4
131		Közép-Magyarország (HUN)	94,9	-	6,1
132		Niedersachsen (ALE)	94,8	-	9,2
133	141	Cantabria (ESP)	94,3	74,4	10,5
134		Poitou-Charentes (FRA)	93,9	90,5	8,4
135	112	Limousin (FRA)	93,9	86,8	7,9
136		Kent	93,6	90,2	4,5
137	115	Shropshire&Staffordshire	93,1	84,8	
138	95	Auvergne (FRA)	93,1	91,7	7,8
	139	Northen Ireland	92,8	75,1	
139	88	Weser-Ems (ALE)	92,8	94,0	8,6
140	82	Basse-Normandie (FRA)	92,7	95,2	7,6
141		Border, Midland and Western (IRL)	92,5		4,7
		North East (RU)	92,2	-	5,9
142	89	Lorraine (FRA)	92,0	93,1	11,1
143	58	Cumbria (RU)	91,9		4,1
144	138	C. Valenciana (ESP)	91,8	76,0	10,4
		Wales	91,6	-	4,5
145	122	Lincolnshire (RU)	91,1	83,1	
146	140	Canarias (ESP)	91,0	74,5	12,0
147	83	Picardie (FRA)	90,9	95,2	10,5
148		Abruzzo (ITA)	90,8	90,2	7,9
149	93	Koblenz (ALE)	90,5	92,4	7,2
150		Madeira (POR)	90,4		-
151	149	Castilla y León (ESP)	90,2	66,7	10,7
152	113	Trier (ALE)	89,6	86,5	5,7
153	160	Notio Aigaio (GRE)	89,5	52,2	8,7
154	80	Münster (ALE)	89,5	95,4	8,6
155	134	South Yorkshire (RU)	89,4	77,5	4,8
156	132	Flevoland (HOL)	89,4	78,1	5,7
157	114	Languedoc- Roussillon (FRA)	88,0	85,1	11,5
		Nord-Pas- de-Calais (FRA)	87,9	89,8	12,6
158		Corse (FRA)	87,5	79,8	14,2
159	77	Liège (BEL)	87,4	95,8	13,3
	159	Atiki (GRE)	86,7	52,3	9,1
160		Devon	86,4		3,4
161		Ceuta (y Melilla)	85,8	63,6	10,7 (17,0)
162	136	Meseyside (RU)	85,3	76,7	
		Région Wallonne (BEL)	85,0	-	12,0
163		Burgenland (AUS)	84,7	-	5,6
164		Itä-Suomi (FIN)	84,1	-	12,5
165		Tees Valley& Durham	84,0		6,0
		Nisra Aigaion, Kriti (GRE)	83,6	-	8,2
166	131	Molise (ITA)	83,4	78,1	11,3
167	142	Sardegna (ITA)	83,4	74,2	13,9
168		Melilla	83,3	-	
169	135	Highlands&Islands	83,2	76,9	4,8
170	144	Asturias (ESP)	83,0	71,5	10,4
171		Dresden (ALE)	83,0		17,7
172	145	Murcia (SP)	82,3	71,3	10,7

173	123	Namur (BEL)	82,3	82,6	9,7
174	117	Luxembourg BE	82,2	84,7	8,1
175	167	Kriti (GRE)	81,5	45,5	7,7
176		Leipzig (ALE)	81,5	45,5	19,3
177	177	Voreio Aigaio (GRE)	81,2	35,2	9,3
		(14) Grecia	81,1	-	10,5
178	163	Dytiki Makedonia (GRE)	80,8	50,2	16,6
		<i>Noroeset</i>	80,4	-	12,5
		<i>Centro</i>	80,2	-	-
		<i>Kentriki Ellada</i> (GRE)	80,0	-	11,4
		(15) Chipre	79,9	-	4,9
		<i>Sachsen</i>	79,6	-	18,3
179	124	Lüneburg (ALE)	79,0	-	8,5
180	176	Brandenburg-Südwest (ALE)	78,8	-	-
181	164	Algarve (POR)	78,7	47,9	5,5
182		Kentriki Makedonia (GRE)	78,7	46,8	12,2
183	133	Hainaut	77,6	77,6	13,8
184		Halle (ALE)	77,6	-	23,4
185	165	Peloponnisos (GRE)	77,5	47,3	9,2
186	153	Galicia (ESP)	76,6	59,3	13,6
187		Castilla-La Mancha (ESP)	76,1	63,1	9,5
189		(16) Slovenia	76,0	-	6,3
190		Cornwall&Isles of Scilly	75,8	80,2	4,2
191		West Wales&the Valleys	75,8	-	-
		<i>Brandenburg</i> (ALE)	75,8	36,0	-
		<i>Isola</i> (ITA)	75,6	-	16,3
192		Magdeburg (ALE)	75,5	-	19,9
		<i>Sur</i> (ESP)	75,4	-	16,0
		<i>Sachsen-Anhalt</i>	75,2	35,0	21,6
		<i>Thüringen</i> (ALE)	75,2	30,0	15,3
193		Basilicata (ITA)	74,9	64,5	12,8
		<i>Voreia Ellada</i> (GRE)	74,9	-	12,2
194		Chemnitz	74,8	-	18,2
195		Ionia Nisia (GRE)	74,6	43,7	11,4
196		Andalucía (ESP)	74,1	57,8	17,1
		<i>Sud</i> (ITA)	73,5	-	14,4
		<i>Mecklenburg-Vorpommern</i> (ALE)	73,5	30,0	21,2
197		Martinique (FRA)	73,4	53,0	21,5
198		Thessalia (GRE)	73,2	43,7	9,8
199		Sicilia (ITA)	73,1	67,5	17,2
		(17) Portugal	72,9	-	6,7
200		Mazowieckie (POL)	72,8	-	14,6
		<i>Continente</i> (POR)	72,7	-	6,8
201		(18) Malta	72,7	-	7,2
202		Brandenburg-Nordost (ALE)	72,2	-	-
203		Campania (ITA)	72,1	70,2	15,6
204		Puglia (ITA)	71,6	74,1	15,5
205		Dessau (ALE)	70,9	-	22,9
206		Calabria (ITA)	68,5	57,9	14,3
		(19) Rep. Checa	67,8	-	8,3
207		Alentejo (POR)	66,4	33,9	8,8
208		Ipeiros (GRE)	66,4	36,2	11,2
209		Guadeloupe (FRA)	65,8	39,0	25,1
210		Nyugat Dunántúl (HUN)	64,5	-	4,6
		<i>Départements d'Outre-Mer</i> (FRA)	64,3	-	27,7
211		Stredni Cechy (CHE)	64,2	-	3,9
212		Extremadura (ESP)	63,8	49,5	17,2
		<i>Centralny</i> (POL)	62,9	-	16,1
213		Dytiki Ellada (GRE)	62,7	40,8	12,5
214		Anatoliki Makedonia, Thraki (GRE)	62,4	43,3	13,2
215		Jihozápad (CHE)	62,0	-	5,8
216		Jihovýchod (CHE)	61,9	-	7,9

217		Centro (PT)	61,3		4,3
		<i>Açores</i> (POR)	61,1	-	-
218		Réunion (FRA)	60,2	45,0	32,8
		(20) Hungría	59,3	-	6,1
219		Severovýchod	59,0	54,0	6,7
220		Guyane (FRA)	57,6	64,0	25,7
221		Norte (POR)	57,4	50,2	7,7
222		Severozápad	56,0	-	
223		Közép Dunántúl (HUN)	55,3	-	5,6
224		Střední Morava	54,4	-	9,8
		<i>Dunántúl</i> (HUN)	54,2	-	5,7
225		Moravskoslezsko (CHE)	53,4	-	14,6
226		(21) Slovakia	52,0	-	18,2
227		Śląskie (POL.)	51,2	-	19,3
228		Wielkopolskie	49,3	-	
229		Dołnoslaskie (POL.)	48,2	-	24,9
230		(22) Estonia	48,2	-	9,7
		(23) Polonia	47,0	-	19,0
		<i>Południowy</i> (POL.)	46,8	-	18,5
		<i>Północno-Zachodniopomorskie</i>	46,5	-	
231		Pomorskie (POL.)	46,3	-	20,2
		<i>Południowo-Zachodni</i> (POL.)	45,3	-	23,2
232		(24) Lituania	45,3	-	11,4
233		Zachodniopomorskie	44,6	-	
234		Zapadné Slovensko (SLK)	43,8	-	14,3
235		Łódzkie (POL.)	43,4	-	18,8
236		Stredné Slovensko (SLK)	43,2	-	22,1
237		Dél Dunántúl (HUN)	42,5	-	7,3
		<i>Północny</i> (POL.)	42,4	-	21,5
238		Kujawsko-Pomorskie (POL.)	42,1	-	22,1
239		(25) Letonia	40,9	-	10,4
240		Łubuskie	40,6	-	
241		Małopolskie (POL.)	40,4	-	17,3
242		Dél Alföld (HUN)	40,3	-	6,3
		<i>Alföld és Észak</i> (HUN)	39,2	-	7,3
243		Észak Alföld (HUN)	39,0	-	7,2
244		Východné Slovensko (SLK)	38,8	-	24,2
245		Észak Magyarország	38,1	-	
246		Opolskie (POL.)	37,3	-	17,8
247		Warmińsko-Mazurskie (POL.)	37,0	-	22,3
248		Świętokrzyskie (POL.)	36,7	-	20,6
249		Podlaskie (POL.)	35,7	-	15,6
		<i>Wschodni</i> (POL.)	34,3	-	17,3
250		Łubelskie (POL.)	33,2	-	16,7
251		Podkarpackie (POL.)	33,2	-	16,6

• Grampiam no aparece ahora

NUTS Nomenclature of Territorial Units for Statistics. Al Nivel 2 hay 254 regiones. España 19; Bélgica 11; Francia 26; Alemania (41); República Checa 8; Grecia 13; Irlanda 2; Italia 21; Hungría 7; Holanda 12; Austria 9; Polonia 16; Portugal 7; Eslovaquia 4; Finlandia; Suecia 8; Reino Unido 37; Dinamarca, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Eslovenia considerados como 1.

LAS REGIONES EN LA UNIÓN EUROPEA TRAS LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA*

ÁNGEL RODRÍGUEZ-VERGARA DÍAZ

Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Málaga.

SUMARIO: I. Introducción. II. La «fase ascendente» en los nuevos Estatutos de Autonomía. III. La «fase descendente» en los nuevos Estatutos de Autonomía.

I. INTRODUCCIÓN

De modo muy similar a otras constituciones europeas, el art. 93 CE habilita a las Cortes para que, mediante una Ley Orgánica, autoricen al Gobierno a la celebración de tratados *«por los que se atribuya a una organización o institución supranacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución»*. Con independencia de los problemas de interpretación que este artículo de la Constitución suscita, por ejemplo, en relación con la naturaleza jurídica de la atribución competencial, es pacífico admitir que entre las competencias derivadas de la Constitución que pueden atribuirse a la Unión Europea, se encuentran tanto competencias del Estado como de las Comunidades Autónomas.

Efectivamente, el término *competencias* en este artículo de la Constitución se refiere a un momento *anterior* a la distribución de las mismas entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Ello no significa que la posibilidad de atribuir competencias

* Texto de la ponencia presentada al curso «Las Regiones en la Unión Europea», organizado por la UNED bajo la dirección del Prof. Dr. Enrique LINDE PANIAGUA, Ávila, 2-6 de julio de 2007. Se ha mantenido la misma estructura de la conferencia, reduciendo al mínimo las notas a pie de página. Una versión anterior y más amplia de este trabajo, centrada en la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía aunque cubriendo todas las relaciones institucionales reguladas en el nuevo estatuto andaluz, se publicó en el libro colectivo coordinado por Miguel AGUDO ZAMORA bajo el título *El Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007*, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces, pp. 202-215.

a la UE carezca de límites: éstos vienen dados principalmente por el propio derecho comunitario originario, si bien hasta ahora de una forma imprecisa (con una cláusula de cierre que admite la existencia de «poderes implícitos»¹) y por el ordenamiento constitucional interno de cada Estado, que define desde este punto de vista los límites de la atribución competencial.

En todo caso, es claro que la cesión a la Unión de competencias de las Comunidades Autónomas incide de hecho en el sistema de distribución competencial diseñado por la Constitución y los Estatutos. A pesar de ello, en la gran mayoría de los Estatutos de Autonomía aprobados a partir de la entrada en vigor de la Constitución no había ninguna referencia al proceso de integración europeo. La ausencia de cualquier tipo de referencia a la Unión Europea (UE) en los textos estatutarios fue una nota común a todos ellos, casi universal, inevitable desde una perspectiva histórica, ya que la entrada española en la en aquel momento Comunidad Europea no se produjo hasta 1986.

El contraste de aquella situación con la que presentan los nuevos Estatutos reformados a partir de 2006 es más que evidente. En éstos, ya en el propio título preliminar se suele incluir una primera mención a la UE, sus valores o políticas. Y se dedican un buen número de disposiciones a las relaciones entre la respectiva CA y la UE, regulando tanto la participación autonómica en el seno de las instituciones de la Unión (la conocida como «fase ascendente» del derecho comunitario) como la aplicación del derecho de la Unión por parte de la Comunidad Autónoma (la denominada «fase descendente»²).

II. LA «FASE ASCENDENTE» EN LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Se denomina *fase ascendente* del derecho comunitario a los mecanismos institucionales que es necesario poner en marcha para producir normas de derecho comunitario derivado. La capacidad legislativa en el seno de la Unión no corresponde, como se sabe, al Parlamento Europeo, sino que se distribuye entre éste y el resto de las instituciones (Consejo y Comisión) a través de procedimientos complejos y específicos para cada materia. Podríamos, así, afirmar que la participación de las Comunidades Autónomas en la fase ascendente del derecho comunitario se da siempre que los poderes centrales del Estado tienen en cuenta la opinión de las Comunidades Autónomas a la hora de pronunciarse sobre los proyectos de normas comunitarias en cuya elaboración intervienen. Desde hace tiempo, tanto el derecho comunitario como el derecho interno de los Estados miembros descentralizados prevén cierta participación de sus entes subestatales en este proceso.

Ahora bien, la participación en las diversas instituciones que forman la Unión Europea se realiza siempre a través de los Estados Miembros, tanto en los órganos comunitarios que propiamente los representan (Consejo de Ministros, Comité de Representantes Permanentes) como en aquéllos en los que los Estados proponen o seleccionan sus titulares (Comisión, Tribunal de Justicia) o constituyen las circuns-

cripciones por las que se eligen los representantes de los pueblos europeos (Parlamento Europeo). No obstante, y debido en parte a los desequilibrios regionales introducidos o agravados por las políticas económicas comunitarias, las regiones de los diversos Estados Miembros pronto plantearon una serie de reivindicaciones económicas e institucionales. El resultado de todo ello fue la incorporación en 1992 al TCE de un nuevo órgano comunitario, el denominado «Comité de las Regiones».

Este Comité, de carácter consultivo, emite sus dictámenes con ocasión de la puesta en marcha de diversas políticas comunitarias (redes transeuropeas, cohesión económica y social, fondos FEDER, educación, cultura y salud pública), y, además, en todas aquellas ocasiones en el Consejo o la Comisión estimen oportuno solicitarlo. Puede igualmente pronunciarse por propia iniciativa. Aunque el Comité da carta de naturaleza comunitaria a la presencia regional en la formación del derecho derivado, no significa, ni mucho menos, que se reconozca a las regiones su participación en la definición de la política comunitaria al margen de los Estados: en el Comité se encuentran representados indistintamente entes regionales y locales (si bien lo común es que, sobre todo en los Estados descentralizados, aquellos tengan mayor peso que éstos) y los representantes en el Comité son nombrados por los propios Estados (formalmente por el Consejo a propuestas de los Estados Miembros). Además, sus dictámenes tienen solamente carácter consultivo, con un estatus similar a otros órganos consultivos comunitarios, como el Comité Económico y Social. Sólo en virtud de reformas posteriores del TCE (la que llevó a cabo por el Tratado de Niza), se exige que los miembros del Comité de las Regiones sean representantes electos o, en su defecto, políticamente responsables ante una asamblea local o regional.

Ha sido esta insuficiente articulación de la participación regional llevada a cabo por el derecho comunitario ha hecho que, en todos los Estados Miembros que cuentan con una estructura territorial descentralizada, se hayan ensayado otras fórmulas, reguladas por el derecho interno, para garantizar que la opinión de las Regiones, Estados Federados o Comunidades Autónomas serán tenidas en cuenta por el Estado al definir las líneas de actuación comunitarias. Y es que la presencia de los entes territoriales en el proceso de toma de decisiones comunitario no depende sólo, ni fundamentalmente, de las propias normas comunitarias, sino que puede ser regulado, en función del principio de autonomía institucional, por los propios Estados miembros. Las soluciones adoptadas varían pues en los diversos estados de la Unión que tienen una estructura territorial compleja (Alemania, Bélgica, Italia y España, fundamentalmente).

Profundizando en esta línea, los Estatutos de Autonomía reformados a partir de 2006 contemplan, con ligeras variaciones entre ellos, tanto mecanismos de participación de la CAA en las decisiones estatales que puedan incidir en el diseño de las políticas o en la aprobación de las normas comunitarias, como instrumentos de participación directa en los procesos de toma de decisiones de las instituciones de la Unión.

Así, y dentro del primer grupo de disposiciones, se suele establecer, en primer lugar, un deber genérico de información por parte del Estado a la Comunidad, que se proyecta, siempre que se afecte al interés de ésta, sobre las iniciativas, las propuestas

y proyectos normativos y las decisiones de tramitación en la Unión Europea y sobre los procedimientos que se sigan en los órganos judiciales europeos en los que España sea parte. A esa información puede responder la CA con observaciones y propuestas propias. En segundo lugar, se regula un procedimiento, no ya de información, sino de consulta previa al Parlamento Autonómico, por parte de las Cortes Generales, sobre determinadas propuestas legislativas europeas. Y, por último, la participación de la CA en el proceso de formación de la posición estatal ante la UE. Cuando se dice que la misma puede llevarse a cabo mediante procedimientos bilaterales o multilaterales, y aunque no se cite expresamente cuáles son éstos o aquéllos, debe entenderse que se trata, respectivamente de la Comisión Bilateral de Cooperación establecida *ex novo* por algunos Estatutos y de la Comisión para Asuntos relacionados con la Comunidad Europea (CARCE).

Así, puede decirse que los Estatutos establecen en primer lugar una obligación genérica del Estado de «oír» la posición mantenida en el correspondiente foro por la Comunidad Autónoma y precisa los casos en los que, excepcionalmente, esta posición, por el contrario, debe considerarse «determinante para la formación de la voluntad estatal». Aquí difieren significativamente unos Estatutos de otros. El análisis de la regulación incorporada al nuevo Estatuto de Andalucía (EA), puede ilustrar algunos de los interrogantes que suscita esta cuestión: para el mismo, este último efecto se produce sólo cuando la posición del Estado ante la UE afecta a las competencias exclusivas y sólo si «de la propuesta o iniciativa europeas se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de singular relevancia para Andalucía».

Para que la posición autonómica sea «determinante» —en el sentido que inmediatamente se verá— se exigen, pues, dos condiciones. La primera es que afecte a competencias exclusivas de la Comunidad. La delimitación de estos supuestos pasa, necesariamente, por la tipología de competencias establecida en el art. 42.2 EA, que define las competencias exclusivas como aquellas sobre las que la Comunidad Autónoma Andaluza ostenta la potestades legislativa y reglamentaria y la función ejecutiva, sin que éstas se encuentren condicionadas por la titularidad estatal de normación básica. En principio, se trata de un marco muy amplio de supuestos, desde luego mayor que el de los supuestos para los que el art. 232.2 EA exige la negociación en la Comisión Bilateral, los asuntos «que (...) afecten exclusivamente» a la Comunidad: la afectación exclusiva a la Comunidad Autónoma implica que no afecten a otras CCAA, mientras que la afectación a las competencias exclusivas de la Comunidad sólo exige que la misma se proyecte sobre una materia encuadrable en este tipo competencial, pudiendo afectar, como de hecho ocurrirá, a otras CCAA (todas la que tengan también competencia exclusiva sobre ese asunto). De manera que, por lo que hace a este primer requisito para que la posición de la Comunidad Autónoma Andaluza sea «determinante» para el Estado, basta con que la misma se proyecte sobre cualquier materia sobre la que la Comunidad tenga competencias exclusivas. La segunda condición es, por el contrario, más severa. Como acaba de verse, debe tratarse de una propuesta o iniciativa europea de la que «se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de singular relevancia para Andalucía». En todo

caso, y dada la ausencia, ya también comentada, de remisión a la normativa estatal, compete a la Junta de Andalucía decidir qué asuntos cumplirían este requisito.

Cumplidas estas condiciones, esta misma disposición define – tal como fue enmendada por las Cortes Generales – cuáles son los efectos de la posición «determinante» de la Junta: en primer lugar, y aunque no lo diga expresamente, que la cuestión se traslada siempre a la Comisión Bilateral (pues acabamos de ver que puede ocurrir que la misma se esté debatiendo en la CARCE). En segundo lugar, que el Gobierno de la Nación, en caso de que no acoja la posición de la Junta, debe motivarlo ante la misma. Esta precisión de lo que, en este contexto, significa el término «determinante», introducida por las Cortes Generales sobre la propuesta aprobada por el Parlamento de Andalucía, muestra a las claras que, a pesar de lo que en un principio podría apuntar el sentido gramatical del término, la posición andaluza no puede en ningún caso «determinar» la posición estatal (es decir, fijar sus términos) en contra de la voluntad del Estado. Genera tan sólo una obligación jurídica del mismo de motivar su posición ante la Comisión Bilateral.

Por lo que hace a la participación directa de las CAAA en las instituciones de la Unión, puede traerse de nuevo a colación el ejemplo del Estatuto Andaluz, que la contempla, con carácter general, en el art. 232 EA y la reitera, especificándola, en el art. 234 EA. Ambos preceptos se remiten a la legislación estatal sobre el particular. Entre las delegaciones españolas en las que puede participar la CAA se nombra específicamente las siguientes: «Especialmente, [la Junta de Andalucía] participa [en la delegación española] 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 (...)» (art. 234.1 EA). De hecho, la participación autonómica en el Consejo de Ministros de la UE es una vieja aspiración de las CAAA que se materializó en los acuerdos adoptados en el seno de la CARCE el 9 de diciembre de 2004. El mismo exige que la participación haya sido decidida en la correspondiente conferencia sectorial y que el representante autonómico sea en todo caso un miembro del Consejo de Gobierno de la Comunidad. Según los Estatutos reformados a partir de 2006, la delegación autonómica podría incluso ejercer la representación y presidencia de estos órganos, siempre previo acuerdo y por delegación del Estado.

Los acuerdos de 2004 establecieron también un Consejero de Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente Española, que coordina la acción y la información de las CAAA. Y elaboró un amplio catálogo de los Comités de la Comisión Europea en los que las CCAA españolas podrían participar. Todos ello ha quedado ahora también incorporado de un modo u otro a los Estatutos.

III. LA «FASE DESCENDENTE» EN LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Con la ejecución de las normas comunitarias derivadas entramos en la llamada *fase descendente* del derecho comunitario. Hay que tener en cuenta que las normas

de derecho comunitario derivado precisan, por lo general, un desarrollo interno: las directivas por su propia naturaleza, pues regulan sólo los objetivos que los Estados miembros deben alcanzar o conseguir, y exigen por lo tanto su transposición, es decir, que se aprueben normas en las que se especifiquen los medios y regulen los procedimientos para alcanzar esos objetivos; por su parte, los reglamentos comunitarios, aún siendo, a diferencia de las directivas, normas completas, frecuentemente exigen actos normativos como la derogación o modificación de otras normas que se les oponen o la aprobación de normas reglamentarias que regulen aspectos de detalle. De nuevo, por lo tanto, se plantea si estas normas de ejecución del derecho comunitario deben ser del Estado o de las Comunidades Autónomas. En segundo lugar, se plantea si la financiación requerida para aplicar las normas comunitarias debe tener igualmente origen autonómico o estatal.

El resto de los países de la Unión que cuentan con una estructura territorial descentralizada no ha sido tampoco ajeno a esta problemática, y han ido adaptando distintas soluciones en cada caso. Italia, por ejemplo, se caracterizaba por un acusado centralismo, vedando *ex lege* a las regiones italianas la ejecución de normas comunitarias, hasta que en 1975 permitió la ejecución comunitaria por normas regionales, pero sólo una vez que el Estado había desarrollado los aspectos básicos. A partir de 1989, y tras un cambio de doctrina del Tribunal Constitucional italiano, se habilitó mediante ley a las regiones con estatuto especial para desarrollar normas comunitarias, mientras que el resto necesita una habilitación estatal expresa. En Bélgica, la ejecución de las normas comunitarias no escapa a la complejidad que preside la distribución territorial del poder en ese país: las regiones pueden desarrollar directivas cuándo éstas tratan sobre materias de su competencia exclusiva, estableciéndose para los demás casos un complejo mecanismo de negociación entre éstas y el Estado. Alemania, por último, atribuye a los *länders* el desarrollo legislativo de las directivas siempre que sean materia de su competencia, y el desarrollo reglamentario en todos los casos. Los aspectos financieros se deciden, sin embargo, para cada caso, mediante una negociación *ad hoc* entre los *länders* y el Estado.

Lo cierto es que tampoco basta, para analizar la ejecución del derecho comunitario, limitarse al estudio de las disposiciones constitucionales y de otras normas de derecho interno, sino que, de nuevo, es necesario acometer un análisis a doble nivel, comunitario y nacional. Si nos limitamos al análisis jurídico-constitucional interno, difícilmente podremos dar cuenta de las particularidades que reúnen las normas comunitarias, mientras que si, por el contrario, tenemos únicamente en cuenta las disposiciones del ordenamiento comunitario, corremos el riesgo de marginar la aplicación de normas constitucionales.

En virtud del principio de Autonomía Institucional, al ordenamiento comunitario le es indiferente cómo los Estados miembros cumplan los compromisos a los que este ordenamiento les obliga, y por lo tanto no entra a regular si debe ser el Estado o sus entes territoriales quienes promulguen las normas internas de ejecución del derecho comunitario. Este principio comunitario significa pues, en frase de nuestro Tribunal Constitucional (STC 252/1988 fj2), que «Lo único que las directivas imponen.. [es] que la administración central sea el interlocutor único de la CEE en lo que

toca al efectivo cumplimiento de las determinaciones comunitarias». Lo mismo puede decirse del resto de las normas de derecho comunitario derivado.

El principio comunitario de autonomía institucional permite que el sistema constitucional de distribución de competencias pueda libremente desplegarse a la hora de la ejecución interna del derecho derivado. ¿Cuál es, pues, este sistema? El que con carácter general establece la Constitución. Hay que tener en cuenta que el propio art. 93 CE, *in fine*, establece que

«Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión».

Ahora bien, desde muy temprana fecha (SSTC 252/1988, 79/1992, 117/1992, 80/1993 entre otras) el Tribunal Constitucional ha dejado claro que esta norma constitucional no atribuye al Estado nuevas competencias de ejecución del derecho comunitario. La garantía a que se refiere este artículo puede ser relevante a la hora de que el Estado controle la acción autonómica en este campo, como veremos en el epígrafe siguiente, pero no atribuye al mismo competencia de ejecución alguna. De modo que el único criterio a aplicar es el que resulta de los arts. 148 y 149 CE y de las normas estatutarias de cada Comunidad Autónoma.

Aunque el sistema de distribución competencial aplicable a la ejecución del derecho derivado no es otro que el que con carácter general diseñan las normas del bloque de la constitucionalidad, debe tenerse en cuenta que el principio de cooperación entre Estado y Comunidades Autónomas encuentra también aquí un campo particularmente importante de aplicación. Los riesgos de que este principio se malinterpreten, utilizándolo como criterio centralizador no son, quizá, desdeñables, pero no deben ocultar su absoluta necesidad, pues estamos ante tres sujetos públicos distintos, todos ellos actuando en torno al mismo proceso normativo: la UE promulga una norma de derecho derivado, la Comunidad Autónoma la desarrolla si es sobre una materia de su competencia y el Estado es, finalmente, responsable de los errores que se puedan haber producido al ejecutarla.

Hay un caso en el que se plantea de modo particularmente importante la necesidad de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas: cuando el derecho derivado ha entrado a regular materias sobre las que el Estado tiene competencias de regulación básica, siendo autonómica la de legislación de desarrollo. La norma comunitaria no modifica tampoco en estos casos el sistema de distribución competencial: no podemos deducir de su existencia el vaciado de la capacidad estatal de normación básica, con el argumento de que precisamente lo básico habría sido ya regulado por la norma comunitaria, ni tampoco, en un sentido contrario, el vaciamiento de la competencia de desarrollo autonómica, que no tendría ya cabida entre la norma comunitaria y la estatal. Lo que se produce es una «norma escalonada en tres grupos» y una imperiosa necesidad de coordinación, pues el desarrollo normativo autonómico puede claramente desaparecer al tener que sujetarse por una parte a lo dispuesto por la norma comunitaria y por otra a las condiciones básicas reguladas por el Estado.

También aquí encontramos sugerentes innovaciones, no todas ellas pacíficas, traídas por los Estatutos reformados a partir de 2006: así, tomando de nuevo como ejemplo el caso andaluz, el Estatuto de 2007 le dedica a esta cuestión el art. 235, según el cual «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» (art. 235.1 EA). Acertadamente, la disposición estatutaria se refiere, en términos genéricos, al «derecho de la Unión Europea», pues, si bien de distinto modo, tanto directivas como reglamentos puede necesitar desarrollo y, desde luego, ejecución. De más difícil justificación podría ser, sin embargo, lo dispuesto en el apartado segundo de este mismo artículo. En efecto, según el art. 235.2 EA, «[e]n 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 normas europeas».

Esta disposición pretende dar respuesta al problema que puede suscitar la concurrencia de tres legisladores distintos en determinados supuestos: en todos aquéllos en los que el Estado ostente una competencia de normación básica *ope constitutione* pero en los que la Unión, en virtud de sus propias competencias atribuidas, ha dictado también su propia normativa. En esos casos, el legislador autonómico puede ver notoriamente mermada su propia libertad de configuración (desnaturalizándose así la atribución competencial) al tener que respetar los contenidos básicos dictados por otros dos legisladores anteriores. En esas circunstancias, el Estatuto permite legislar a la CAA, *per saltum*, directamente a partir de la normación básica europea. Consideraciones similares podrían hacerse respecto de lo establecido, en términos muy similares, por el nuevo Estatuto de Cataluña.

Es cierto que las materias sobre las que típicamente legisla la Unión suelen presentar un alto índice de coincidencia con aquéllas sobre las que el Estado ostenta títulos competenciales «horizontales», particularmente el de «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13º CE). Y que en la práctica se ha producido una invocación excesiva de estos títulos, a falta de otros, para fundamentar la normación estatal en materias de competencia autonómica reguladas por directiva comunitarias quedando por esta razón muy limitadas las posibilidades de desarrollo por parte de la CA. Pero la alteración del sistema constitucional de distribución competencial que ello comporta no puede quebrarse, ahora en sentido contrario, de modo que la existencia de normas comunitarias implique una disminución de las competencias estatales.

