

LA PARTICIPACIÓN DE LAS CCAA EN LA NEGOCIACIÓN DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN *¿AMBITIONS BEYOND CAPACITY?*

ANA M. CARMONA CONTRERAS

Universidad de Sevilla

MARIO KÖLLING

Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

I. INTRODUCCIÓN.—II. ACERCAMIENTO: 1. *Cuestiones generales.* 1.1 *Las relaciones entre la Unión Europea, los Estados y las regiones.* 1.2 *Recientes tendencias de la participación de las CCAA en la política europea.* 2. *El desarrollo de la política de cohesión y las CCAA.* 3. *Las preferencias de las CCAA en la política de cohesión 2014-2020.*—III. LA PARTICIPACIÓN DE LAS CCAA EN LA NEGOCIACIÓN DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN. 1. *La participación interna.* 1.1 *La participación bilateral.* 1.2 *La participación multilateral.* 1.2.1 *En la etapa interna de la fase ascendente.* 1.2.1.1 *Ámbito parlamentario: El Senado y la Comisión Mixta para la Unión Europea.* 1.2.1.2 *Ámbito gubernamental:* a) *La Conferencia de Presidentes.* b) *Conferencia de los Gobiernos de las CCAA.* c) *Ámbito gubernamental: La Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea.* d) *Las otras Conferencias Sectoriales.* 2. *Participación externa de las Comunidades Autónomas en la fase ascendente.* 2.1 *Los grupos de trabajo de la Comisión Europea.* 2.2 *Los grupos de trabajo del Consejo de Ministros.* 2.3 *La cooperación con la REPER.* 2.4 *La presencia directa de las CCAA en la Unión Europea.* 2.4.1 *A través de órganos propios: Las Oficinas/Delegaciones de las CCAA en Bruselas.* 2.4.2 *A través del Comité de las Regiones (CdR).* 2.4.3 *La colaboración horizontal de las CCAA en asuntos europeos.*—IV. CONCLUSIONES.—V. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

El debate y los problemas derivados de la crisis económica actual suscitan interrogantes acerca del futuro de las políticas redistributivas de la UE y la financiación del presupuesto comunitario. A pesar de que se prevé que la política de cohesión siga el proceso de desarrollo de las últimas décadas, entre junio de 2011 y junio de 2013 se estaban debatiendo elementos cruciales de la misma, tales como su financiación, las características de las nuevas «regiones de transición», la condicionalidad ligada a indicadores macroeconómicos, así como fórmulas para medir y aumentar su eficiencia. En este texto pretendemos analizar los instrumentos a disposición de las CCAA para participar en el diseño de la futura política de cohesión, además de revisar el funcionamiento de los mecanismos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno implicados en un proceso de negociación que tanta trascendencia presenta para las CCAA.

Palabras clave: Comunidades Autónomas; política de cohesión; cooperación intergubernamental; Comité de las Regiones; Unión Europea.

ABSTRACT

The debate and the concerns arising from the current economic crisis raise questions about the future of the EU redistributive policies and the financing of the EU budget. Although it is expected that the cohesion policy follows the reform process of recent decades, currently key elements of this policy are discussed, such as the funding, the characteristics of the new «transition regions», the conditionality linked to macroeconomic indicators added to the formulas to measure and to increase the efficiency. In this paper we analyze the instruments available for the Autonomous Communities to participate in the design of the future cohesion policy and review the functioning of the coordination mechanisms between the different levels of government in a negotiation process, which is crucial for the Autonomous Communities.

Key words: Autonomous Communities; cohesion policy; intergovernmental co-operation; Committee of the Regions; European Union.

I. INTRODUCCIÓN

La presentación de las propuestas legislativas para la política de cohesión 2014-2020 por parte de la Comisión Europea (CE) en octubre de 2011, abrió de manera oficial un largo período de negociación interestatal e interinstitucional que se llevó a cabo en paralelo con la negociación sobre el Marco Financiero Plurianual (MFP) 2014-2020. Tras haber llegado a un acuerdo político sobre el MFP 2014-2020 en el Consejo Europeo del 7-8 de febrero de 2013, el Consejo y el Parlamento Europeo llegaron el dia 27 de junio al muy esperado acuerdo final, que fue confirmado por el pleno del EP el 3 de julio. El acuerdo define un límite máximo de los compromisos

de gasto del 1% del PIB de la Unión Europea (UE), lo que supone que el presupuesto de la UE se contraerá durante el período 2014-2020, por primera vez en su historia, en un 3,5% con respecto al MFP 2007-2013.

A causa de la ampliación de la UE hacia el Este en 2004 y al impacto de la crisis financiera y económica, de manera especial, los objetivos de una política que pretende conseguir la cohesión económica y social en el conjunto de la UE se han convertido en uno de los desafíos más difíciles de conseguir y que nunca antes se habían planteado en la historia de la integración. A pesar del paulatino aumento de los recursos disponibles para esta política en las negociaciones anteriores, no cabe perder de vista una circunstancia fundamental, a saber, el incremento que ha experimentado el número de actores regionales que aspiran a recibir ayudas financieras para su desarrollo regional. Por otro lado, han de tenerse muy presentes los problemas derivados de la crisis económica actual, suscitando potentes interrogantes acerca del futuro de las políticas redistributivas de la UE, así como de la financiación del presupuesto comunitario.

En este contexto de fondo, debemos poner el acento en que las CCAA figuran como los mayores beneficiarios de la política de cohesión de la UE, tanto que hasta el presente período financiero el dinero procedente de Bruselas ha supuesto unos ingresos seguros para los presupuestos autonómicos, generando una situación sobrevenida de relativa independencia con respecto a las asignaciones provenientes del Estado. Como contrapunto a tal situación, sin embargo, hemos de recordar que la Unión Europea no solo ofrece diferentes oportunidades políticas para los actores subestatales, planteando, asimismo, a éstos algunas limitaciones importantes. En este sentido, la capacidad de las regiones para hacer uso de las oportunidades y adaptarse a las restricciones impuestas por Bruselas depende en buena medida de la propia capacidad de adaptación y optimización en clave tanto política como organizativa, jugando la cuestión de los recursos disponibles un papel igualmente esencial.

En el contexto presente de austeridad ante la crisis, se buscan sinergias entre la actuación de las diferentes administraciones públicas implicadas con el fin de aumentar su eficacia operativa, además de reducir costes. Desde tales premisas, actualmente deben de ser debatidas tres cuestiones complementarias e interrelacionadas que se muestran vinculadas con el rol de las CCAA en la UE. La primera cuestión está relacionada con los instrumentos internos y externos que las CCAA tienen a su disposición para llevar a cabo una política activa y eficaz a nivel europeo; en segundo lugar, son objeto de debate los mecanismos de coordinación entre los distintos niveles administrativos; y, en tercer lugar, es preciso analizar como

se materializa la participación de las CCAA en el diseño y la negociación de las políticas europeas. Teniendo presentes tales aspectos, en el presente texto se pretenden analizar los instrumentos de las CCAA para llevar a cabo una política activa a nivel europeo, procediendo a evaluar tales instrumentos con respecto a la participación de las CCAA en la negociación y el diseño de la política de cohesión 2014-2020, además de revisar el funcionamiento de los mecanismos de coordinación entre los distintos niveles administrativos implicados en esta trascendente negociación para las CCAA.

La hipótesis que se ha tomado como base en la investigación que proponemos es la siguiente: Se espera una alta participación de las CCAA en el diseño y la negociación de la política de cohesión 2014-2020. A tal efecto, se aplicarán las variables esenciales que a continuación se exponen:

1. El alto nivel de profesionalización alcanzado por las CCAA en el desarrollo de su actividad europea.
2. Las nuevas vías e instrumentos de participación que a las mismas se les ofrece a nivel europeo, especialmente las consultas públicas.
3. La ausencia de mecanismos formalizados de colaboración y participación en los asuntos europeos a nivel nacional, con lo que ello implica en términos de coherencia y sistematicidad participativa.
4. La importancia de la política de cohesión para el desarrollo regional.
5. La relación directa entre el marco competencial de las CCAA y la política de cohesión europea.
6. La implicación directa de las CCAA en la gestión de la política de cohesión.
7. Los recortes de la financiación nacional para el desarrollo regional.

II. ACERCAMIENTO

1. *Cuestiones generales*

1.1 Las relaciones entre la Unión Europea, los Estados y las regiones

Desde la década de 1990, una creciente institucionalización de los mecanismos de participación a nivel europeo y doméstico ha puesto de relieve el papel los actores sub-estatales en la integración europea. El establecimiento del Comité de las Regiones (CdR), la participación regional

en algunas formaciones del Consejo de Ministros y en el sistema de comitología de la Comisión Europea, así como la creación de un conjunto de redes regionales de cooperación son algunos de los signos más visibles de una movilización de entes sub-estatales con el fin de participar en la toma de decisiones de la UE y el diseño de las políticas públicas europeas (1). De forma concurrente, por su parte, la UE ha venido desarrollando políticas públicas que, en términos prácticos, no solo han resultado decisivas para el desarrollo económico y social de los entes sub-estatales sino que, asimismo, han generado un proceso de responsabilización por parte de estos actores, al asumir las tareas de su implementación y gestión. En este sentido, las responsabilidades políticas no han sido solamente reordenadas hacia arriba como consecuencia de la integración europea. Un proceso similar se constata en la dirección opuesta, esto es, hacia abajo, constatándose un efecto de descentralización. Completa el panorama de efectos, las consecuencias horizontales («hacia los lados») deducidas de la desregulación y la privatización (2). Sin embargo, a pesar de las tendencias constatadas, en la actualidad, no es posible afirmar la existencia de un contexto de emancipación sub-nacional, en consonancia con la idea de la «Europa de las regiones», que haya venido a superar la preponderancia del Estado nacional en el proceso de integración europea. De hecho, se pueden constatar importantes diferencias en relación al grado de actividades desplegadas a nivel europeo por los actores sub-estatales. En tal sentido, resultan determinantes factores de índole diversa, comenzando por el marco constitucional interno, las circunstancias socioeconómicas y/o culturales, así como las características de las políticas públicas y de la toma de decisiones a nivel de la UE.

En este trasfondo complejo, emerge como elemento crucial en el debate sobre las actividades europeas de los entes sub-estatales, el marco institucional a nivel doméstico o/y europeo que éstas utilizan en beneficio propio para la representación de sus intereses. La evidencia empírica indica que algunos actores consideran más eficaz y fiable el marco interno que una participación directa a nivel europeo, considerada más difusa y a largo plazo. Otras regiones, sin embargo, aprovechan ambos canales de manera complementaria. Y finalmente también se pueden detectar regiones que se concentran en la participación directa (3).

(1) JEFFERY, (2000).

(2) KEATING, (1998); HOOGHE; MARKS (2001).

(3) JEFFERY, (2000).

La teoría de la gobernanza multinivel permite contextualizar este rol activo de la esfera sub-estatal en el proceso político de la Unión. Esta teoría de medio alcance centra su análisis en la progresiva complejidad de la estructura europea y permite entender la movilización de los actores sub-nacionales al situarlos en un contexto más amplio (4). Sin embargo, considerando que el presente trabajo se centra en un proceso de negociación concreto y no en la gestión de una política pública, el modelo aludido presenta importantes limitaciones en su aplicación. A partir de deducciones derivadas de la complejidad del sistema de la UE, se desarrolló y adaptó al análisis de la integración europea la teoría del neo-institucionalismo. Ésta se define como una construcción de naturaleza intermedia que viene a recuperar los conceptos de la teoría realista de la elección racional, así como de las nociones del neo-funcionalismo. El punto central a resaltar, precisamente, es que sin negar la centralidad de los actores estatales en el proceso negociador europeo, elude enfatizar el rol de las instituciones supranacionales. Según el neo-institucionalismo, el marco institucional, entendiendo como matriz o conglomerado de instituciones, proporciona la clave fundamental, ya que no sólo determina (facilita u obstaculiza) el acceso de los actores al proceso de negociación sino que, también, permite establecer qué nivel administrativo asume el rol protagonista en dicha participación. En este sentido, la nota a destacar es que el marco institucional estimula o restringe las posibilidades de la participación de los actores en negociaciones específicas, tanto a nivel doméstico como en el marco europeo. Esto permite a los actores la elección entre varias estrategias y, asimismo, variarlas a lo largo del tiempo sin que la continuidad institucional existente en los diferentes niveles implicados opere como un obstáculo. Adicionalmente, resulta que la estructura institucional de las respectivas esferas se perfila como elemento determinante a la hora de fijar cómo se distribuyen los beneficios derivados de la pertenencia a la UE. Desde esta perspectiva, los beneficios (pero también, los costes) de una política (p.e. la política de cohesión) se convierten en parte del cálculo de interés no sólo para el Estado miembro en cuanto tal, sino también para los distintos actores a nivel doméstico (p.e. las CCAA). A pesar de la variedad de las escuelas que fueron desarrolladas durante los años noventa basándose en el neo-institucionalismo, se aprecia una concentración entre tres variantes: el institucionalismo de la elección racional, el institucionalismo histórico y el institucionalismo sociológico (5).

(4) ETHERINGTON (2012).

(5) HALL; TAYLOR (1996).

Sin embargo, cada corriente ofrece instrumentos analíticos aplicables a las negociaciones de la política de cohesión. En este sentido se pueden aplicar los supuestos del institucionalismo histórico (6) para analizar el impacto de la dimisión temporal, p.e. el rol de la política de cohesión en las diferentes CCAA y la persistencia de la estructura del presupuesto comunitario ante posibles reformas. El institucionalismo sociológico (7) podría ser aplicado para verificar el rol de procesos de aprendizaje y socialización, p.e. la transformación de las relaciones conflictivas entre las CCAA y el gobierno central con respecto a los asuntos europea hacia una relación más cooperativa (8). Y el institucionalismo de la elección racional (9) ayudaría a entender si la elección de una determinada estrategia de actuación por parte de las CCAA se basa en cálculos estratégicos y es exógeno al propio marco institucional de la negociación (10). En este trabajo se aplica como definición del término institución, un concepto amplio y complejo, que incluye estructuras formales e informales, reglas, prácticas y normas sociales (11).

1.2 *Tendencias recientes de la participación de las CCAA en la política europea*

En lo que se refiere al caso español, objeto central del presente estudio, los gobiernos de las CCAA han llevado a cabo desde los años 90 del siglo pasado distintas actuaciones para participar e influir tanto en el proceso negociador como en el diseño de las políticas redistributivas de la UE (12). Recientemente, los Estatutos de autonomía de nueva generación aprobados a partir de 2006 han supuesto un avance regulador en relación con la participación europea de las CCAA, al abordar de manera detallada, aunque no con

(6) Para profundizar sobre el institucionalismo histórico véase también: BULMER, ARMSTRONG (1998); PIERSON, (1998).

(7) Para profundizar sobre el institucionalismo sociológico véase también: DÍEZ, (2005); SJURSEN, (2006).

(8) SCHIMMELFENNIG (1998).

(9) Para profundizar sobre el institucionalismo de la elección racional véase también: SCHARPF, (1997).

(10) LINDNER (2006).

(11) MARCH; OLSEN, (1998).

(12) BÖRZEL (2002) FERNÁNDEZ PÉREZ (2002), MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES (2005); ROIG MOLÉS (2002) ALBERTÍ ROVIRA; ORTEGA ÁLVAREZ; MONTILLA MARTOS (2005).

la misma extensión, las reglas que rigen las relaciones de las CCAA con las instituciones de la UE (13).

A modo de premisa, ha de recordarse que las CCAA disponen de competencias que, como consecuencia de la integración de España en la UE, resultan afectadas por las decisiones de las instituciones comunitarias. Al mismo tiempo, emerge la evidencia empírica de que la UE desarrolla políticas públicas que, en términos prácticos, han resultado decisivas para el desarrollo económico y social de las CCAA. Esta situación de fondo ha traído como consecuencia, al igual que en otros Estados descentralizados como Alemania o Bélgica, que se cuestione la participación y presencia activa de las CCAA en los procesos de negociación a nivel europeo. Por ello, ya en la última década del siglo pasado comienzan a ponerse en marcha instrumentos de cooperación entre el Estado y las CCAA, con objeto de articular la participación de éstas en los asuntos europeos que les afectan, así como diferentes mecanismos orientados a permitir la participación directa de las CCAA en asuntos europeos.

Es preciso acudir a la Constitución española de 1978 como primer paso para conocer el papel que les corresponde a las CCAA en el proceso de integración europea. El artículo 148 CE establece un catálogo de competencias exclusivas que las CCAA pueden asumir, entre las que no figura ninguna relacionada con las obligaciones estatales derivadas de tratados internacionales. No obstante, de tal silencio no puede deducirse en modo alguno una ausencia de voluntad constitucional en relación a dicha cuestión. El Tribunal Constitucional subrayó desde sus primeras sentencias en la materia que la integración estatal en la instancia europea no «modifica el reparto interno de competencias establecido por la Constitución» (STC 205/1988) (14). De esta forma, la adhesión de España a la UE no debería alterar el nivel de autogobierno de las CCAA ni, asimismo, operar a favor de un incremento competencial del poder central. El artículo 149.1.3 CE, por su parte, incluye las «relaciones internacionales» entre las competencias exclusivas del Estado. Sin embargo, dicho término ha sido objeto de un entendimiento estricto por parte del Tribunal Constitucional, reconduciéndolo no a cualquier actividad con proyección exterior sino, antes bien, a su núcleo básico o esencial: conclusión de tratados y acuerdos, declarar la guerra y firmar la paz y, por último, el desarrollo de relaciones diplo-

(13) CASTELLÀ (2008), COLINO (2011), CARMONA CONTRERAS (2012).

(14) De la mencionada sentencia siguen muchas otras que confirman esta dirección: SSTS 76/1991, 64/1991, 236/1991, 79/1992, 80/1993, 141/1993, 165/1994, 102/1995, 67/1996, 146/1996, 45/2001 y 95/2001, entre otras.

máticas (STC 165/1994) (15). A la luz de dicha interpretación, el Alto Tribunal reconoció la capacidad de las CCAA para desplegar su acción en el ámbito internacional con el fin de preservar sus competencias e intereses. Concurriendo dicha conexión material y respetando la necesaria unidad de la acción exterior del Estado, la vía para la participación autonómica en asuntos europeos queda expedita. Las actividades que las CCAA pueden desarrollar incluyen tanto el proceso interno de formación de la voluntad exterior del Estado, como el proceso de desarrollo y ejecución de un tratado internacional. En dichas actividades las CCAA tienen un derecho de participación conforme a sus competencias (16). El ejercicio de tal derecho se ha ido articulando a lo largo del tiempo gracias al impulso inicial conferido por la interpretación favorable mantenida a este respecto por el Tribunal Constitucional. Consecuencia directa de la misma, se observa un paulatino proceso de construcción de mecanismos que permiten la progresiva incorporación autonómica a los procesos decisionales europeos en los que sus intereses se encuentran afectados.

A partir de este favorable contexto de fondo se va a deducir una progresiva institucionalización de estructuras administrativas tanto a nivel estatal como en las CCAA, que va a permitir a éstas llevar a cabo iniciativas propias, facilitando la representación de los intereses autonómicos a nivel europeo. Los cauces formales a través de los cuales se han ido implementando las referidas facultades participativas de las CCAA nos sitúan no ante normas jurídicas formalizadas sino, por el contrario, ante acuerdos de corte eminentemente político, despojados de todo valor preceptivo y que van a ser adoptados en el seno de la Conferencia de Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE). La importancia práctica de tales acuerdos es fundamental, puesto que los mismos aportan las diversas piezas que configuran el marco de referencia que ha regido el sistema de participación autonómica en los asuntos europeos en el ordenamiento español. Tal percepción se confirma plenamente si tenemos en cuenta que buena parte de este sustrato previo ha sido objeto de una atención preferente por parte de los nuevos Estatutos de Autonomía a la hora de abordar la regulación de las cuestiones participativas en el ámbito de la Unión Europea. En lo que se

(15) En concreto En la STC 165/1994, se declara: «... 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 de 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 puede considerarse a ciertos efectos como interno».

(16) CONSEJO DE ESTADO (2008).

refiere a la participación en la formación de la posición del Estado, la pauta común aplicada por los Estatutos consiste en afirmar que la posición estatal se fijará atendiendo a las consideraciones realizadas desde las CCAA cuando sus competencias o intereses resulten afectados (17). Con la finalidad de articular dicha facultad participativa, algunos Estatutos de autonomía recogen que la respectiva Comunidad Autónoma será informada por el Estado en relación con las iniciativas y propuestas generadas desde la Unión Europea que versen sobre materias de su interés o competencia (18). En función de tal premisa, como lógico corolario, también se encuentran normas estatutarias que prevén la correspondiente facultad de las CCAA para dirigir a la Administración central las observaciones y propuestas que estimen convenientes en relación a las mismas (19).

En los Estatutos no se recoge ninguna referencia concreta en relación con la participación específica en la fase ascendente o negociadora (p.e. de la política de cohesión). La nota esencial que caracteriza la normativa estatutaria en relación a la etapa de gestación de la normativa europea nos sitúa frente a un espíritu eminentemente genérico e indeterminado, vinculando, como ya se ha indicado, la participación regional a los supuestos de implicación de intereses o competencias propias. Esta actitud de (lógica) cautela, sin embargo, contrasta abiertamente con la asunción de una postura decididamente reivindicativa por parte de los Estatutos reformados, los cuales incluyen preceptos específicamente dedicados a afirmar la competencia autonómica para la «gestión, planificación y ejecución de los fondos

(17) Cataluña (art. 186, apartados 1, 2 y 3 y Disp. Adicional 2.º); Comunidad Valenciana (art. 61.3.b); Andalucía (art. 231.1); Aragón (art. 93.1); Baleares (art. 110.1); Castilla y León (art. 62.1); Navarra (art. 68.3); Extremadura (art. 70.c).

(18) El art. 233 EA de Andalucía asume una postura intermedia, a medio camino entre (1) el silencio que en torno a esta cuestión guardan los Estatutos de Valencia, Aragón e Islas Baleares, (2) el extremo laconismo que preside el art. 61 EACL, limitándose a establecer que dicha Comunidad «deberá ser informada y oída por el Estado [...] en los asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten a sus competencias o intereses», y (3) la decidida apuesta por la exhaustividad reguladora que demuestra el art. 186.4 EA Cataluña.

(19) Se note la sustancial diferencia existente entre la previsión imperativa que contiene el art. 186.4 *in fine* EA Cataluña —«El Gobierno de la Generalitat y el Parlamento de Cataluña deben dirigir al Gobierno del Estado y a las Cortes Generales, según proceda, las observaciones y las propuestas que estimen pertinentes sobre dichas iniciativas y propuestas»— y la formulación en términos meramente posibilistas del art. 233 EA Andalucía «La Junta de Andalucía podrá dirigir al Estado las observaciones y propuestas que estime convenientes».

europeos» (20) aplicables a sus respectivos territorios (21). A este respecto, debe entenderse que, aun cuando no se incluyan referencias expresas al respecto (como es el caso de la norma andaluza), las facultades autonómicas de gestión de fondos europeos queda circunscrita a los ámbitos materiales propios. En tal sentido, la pauta a seguir es la establecida por el Estatuto de las Islas Baleares, cuando exceptúa de la gestión autonómica los fondos «cuya competencia corresponda al Estado» (artículo 115).

2. *El desarrollo de la política de cohesión y las CCAA*

La Comisión Europea presentó las primeras propuestas para una política regional comunitaria a finales de 1960. En ese momento, todos los Estados miembros disponían de algún tipo de política redistributiva nacional para estimular el crecimiento económico y la creación de empleo en las regiones (22). Estas políticas se inspiraron en gran medida en las teorías de la modernización económica, así como en el concepto de la «dimensión territorial» del Estado de bienestar para nivelar las diferencias económicas entre las regiones (23).

Las negociaciones sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en 1975, marcaron el primer contacto directo entre el nivel supranacional y las entidades subestatales, en concreto los *Länder* alemanes, ya que el fondo afectaba a sus competencias exclusivas. Sin embargo, la actividad del FEDER durante los años sesenta no se puede considerar una verdadera política estructural comunitaria, dado que co-financiaba proyectos nacionales sin contemplar proyectos con una dimensión europea. Esta situación cambió drásticamente en la década de los ochenta, ya que con la adhesión de Grecia, Portugal y España aumentó la heterogeneidad del desarrollo económico en la Comunidad, lo que puso el tema de la cohesión en la agenda política europea. A partir de tal momento, la propia Comisión Europea ha venido incentivando la participación de los entes subestatales en el proceso político europeo. Dentro de este contexto la política de cohesión fue un elemento central

(20) En el caso del Estatuto Valenciano, el artículo 51.1.10 limita la competencia autonómica a la ejecución de la legislación del Estado relativa a «los fondos europeo y estatal de garantía agraria».

(21) Cataluña (art. 190), Andalucía (art. 185.1), Baleares (art 115) y Extremadura (art. 79.3).

(22) BAUER, BÖRZEL (2010).

(23) BENZ (2007).

que no sólo potenció la movilización de los actores subestatales a nivel europeo sino que, asimismo, también se configuró como factor esencial para la descentralización de competencias. En tal sentido, la reforma de la normativa de los fondos aprobada en 1988 incluyó diferentes principios para el diseño e implicación de la política de cohesión, especialmente el principio de partenariado (*partnership*) (24) que supuso posteriormente para la CE una herramienta importante para abrir relaciones bilaterales con los gobiernos nacionales y las entidades sub-estatales, con el fin de convertir la política estructural en una verdadera política multinivel caracterizada por la cooperación entre los diferentes niveles en el desarrollo de la política (25). En este sentido, la reforma de 1988 procedió a dar a las regiones, por primera vez, una verdadera voz en el diseño de la política de cohesión europea. Desde entonces, según se deduce de diversos estudios empíricos, cabe constatar que dicha política ha cambiado la relación entre los diferentes niveles de gobierno que, por lo menos inicialmente, parecía ofrecer un mayor protagonismo a los actores regionales (26). No obstante, una vez superada la euforia inicial en torno a la idea de una «Europa de las Regiones», las posteriores reformas fueron menos incisivas, demostrando una ambición innovadora mucho más reducida. El principio de partenariado (27) no generaba una dinámica transformadora sobre el proceso de toma de decisiones, fundamentalmente porque los entes subestatales mostraban una diversa capacidad administrativa y competencial a la hora de participar activamente en las oportunidades ofrecidas por la política de cohesión. Al mismo tiempo, resultó que la mayoría de los gobiernos centrales mantuvieron el control sobre la gestión de los recursos de esta política. Finalmente, la reforma de 1998, vino a limitar la participación directa de los entes subestatales, aclarando expresamente que el principio de partenariado se llevaría a cabo solamente teniendo en cuenta el marco institucional rector de las relaciones territoriales de cada Estado miembro (28). Como dato añadido, hemos de reseñar que tras la ampliación de la UE a 27 Estados, no solo aumentaron las diferencias socioeconómicas en-

(24) En concreto el principio «*partnership*» requería: «[...] una estrecha coordinación entre la Comisión, los Estados miembros afectados y las autoridades competentes a nivel nacional, regional, local o de otro tipo, en la que cada uno actúe como un socio en la búsqueda de un objetivo común [...]» [Reglamento (CEE) 2052/88].

(25) HOOGHE (1996), BACHE (1998), BAUER (2002).

(26) BACHE (1999), BÖRZEL (1999), HOOGHE (1996).

(27) Mantenido en su configuración inicial por el Reglamento 1083/2006.

(28) HOOGHE/MARKS (2001): 84.

tre las regiones existentes en el seno de la Unión, sino que también el balance de las regiones con competencias legislativas y entidades administrativas en Estados centralizados cambió a favor de estos últimos. Pero, a pesar de este importante cambio en la correlación de fuerzas, lo cierto es que aquellas regiones que pusieron de manifiesto efectivas capacidades legislativas no se vieron penalizadas, manteniendo su rol activo en la política de cohesión por lo que a día de hoy se puede hablar de la «Europa con algunas regiones» (29). A este respecto, ha de subrayarse como el acuerdo político alcanzado en junio de 2013 sobre el MFP 2014-2020, ha debilitado este rol activo de los actores subnacionales, no solo por la reducción global de los recursos disponibles para la política de cohesión y el aumento de la cantidad de los recursos sujetos a una definición *ex ante* con respecto a su implementación. También, y de forma destacada, como consecuencia del nuevo vínculo establecido entre la política de cohesión y la gobernanza económica de la Unión, lo que significa que la recepción de los Fondos Estructurales y de Cohesión por parte de los entes sub-estatales estará condicionada al cumplimiento de los compromisos nacionales sobre desequilibrios macroeconómicos (30).

En España, el debate sobre la participación de las CCAA en la política de cohesión arranca precisamente al hilo de la introducción del principio del partenariado en 1988, centrándose específicamente en el tema de la gestión de los Fondos Estructurales y de Cohesión. A este respecto, no resulta baladí reseñar el hecho de que es en este terreno y no en el de la gestación de la política en sí misma, en donde la normativa comunitaria viene a dotar de una mayor intensidad a la operatividad de dicho principio. En efecto, el reflejo directo de la autonomía institucional se hace sentir de forma inmediata en este punto, según se deduce de la posición de completa inhibición que adopta la normativa europea con respecto a la concreta articulación de la prevista exigencia de colaboración. Dicha responsabilidad, como no podía ser de otro modo, corresponde a la esfera interna, quedando establecido que «el Estado miembro organizará en caso necesario y de conformidad con la normativa y los usos nacionales en vigor» cómo se lleva a la práctica la cooperación (31).

Por lo que respecta a la determinación de las tareas comprendidas por el principio de asociación, en la aproximación normativa a los ámbitos de actuación sobre los que éste viene a proyectarse, se distinguen

(29) BÖRZEL/BAUER (2010).

(30) KÖLLING/SERRANO (2013).

(31) Artículo 11 Reglamento 2006.

dos actitudes normativas diversas que denotan una intensidad diferente con respecto a la colaboración que el Estado ha de mantener con otros interlocutores: más diluida en el caso de la elaboración del fundamental documento que establece la estrategia de desarrollo en clave interna de la política de cohesión, el Marco Estratégico Nacional de Referencia (MENR) y decididamente más intensa, por lo que respecta a los Programas Operativos.

La modulación a la baja que experimenta la intervención de las autoridades regionales en la elaboración del MENR se intuye ya de entrada, a la luz del significativo silencio que a este respecto guarda el artículo 11 del Reglamento. La confirmación expresa de tal situación vendrá de la mano del contenido de los concretos preceptos dedicados a su regulación, en los que se afirma que corresponde al Estado la competencia para la elaboración del MENR, «previa consulta con los interlocutores a los que se refiere el artículo 11, de conformidad con los procedimientos más adecuados y con arreglo a su estructura institucional». Ahora bien, con la finalidad de «garantizar un planteamiento común» en el proceso de preparación de dicho marco, el único interlocutor con el que opera la Comisión es «el Estado miembro» (art. 28.1). La escasa receptividad del derecho derivado hacia el hecho regional en este supuesto (32) se justifica como consecuencia de la extraordinaria complejidad que reviste el MENR, configurándose como el documento «que garantice la coherencia de la intervención de los fondos con las orientaciones estratégicas comunitarias en materia de cohesión y que indique la relación entre las prioridades comunitarias, por un lado, y el programa nacional de reforma, por otro» (art. 27.1). En consonancia con tales exigencias, «cada marco estratégico nacional servirá de referencia en la preparación de la programación de los Fondos» (art. 27.2), a cuyos efectos se fijan con carácter preceptivo todos y cada uno de los contenidos que ha de presentar el MENR (art. 27.4). Dicho precepto se cierra con una última referencia a la realidad territorial interna, sin bien formulada en clave implícita, afirmando que «la información recogida en el marco estratégico nacional de referencia tendrá en cuenta la organización institucional específica de cada Estado» (art. 27.6).

Por su parte, una actitud europea mucho más proclive a la inclusión de las regiones en las dinámicas articuladoras de la política europea de cohesión emerge en relación con los programas operativos. Estos progra-

(32) Obsérvese que no se habla de «estrecha colaboración» sino de «consulta previa» subrayándose además el protagonismo estatal en el diálogo con la Comisión.

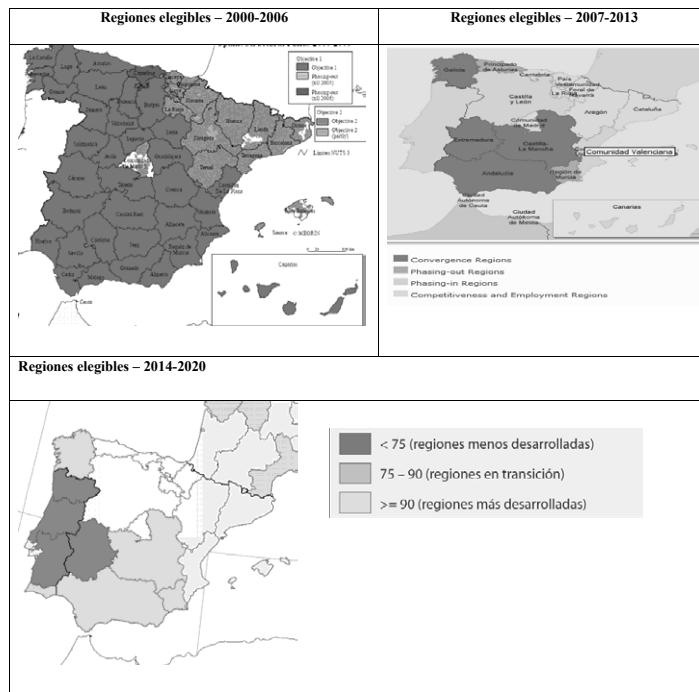
mas se definen por el reglamento (art. 2.1) como documentos que recogen «una estrategia de desarrollo que contiene un conjunto coherente de prioridades para cuya realización se precisará ayuda de alguno de los fondos o, cuando se trate del objetivo de convergencia, del Fondo de Cohesión y del FEDER». Lógicamente, y en tanto que fundamental parte integrante del programa de cohesión que se aplica a escala nacional, «la lista de los programas operativos correspondientes a los objetivos de «convergencia» y «competitividad regional y empleo»» figura entre los contenidos preceptivos del MENR [art. 27.6, apartado *c*)].

El dato fundamental que nos interesa resaltar en relación con esta esfera de actividad es que el principio de asociación/partenariado entre Estado y regiones en su versión reforzada («estrecha colaboración») viene a aplicarse expresamente en el ámbito de los programas operativos, incluyendo «la elaboración, la ejecución, el seguimiento y evaluación» de los mismos. Todo ello sin perjuicio de que tales documentos sean presentados por los Estados miembros ante la Comisión, correspondiéndole a ésta aprobarlos (art. 2.1). Por lo tanto, dejando a salvo el momento final de su formalización, ninguna actividad queda inicialmente excluida de la acción cooperativa, haciéndose una mención especial —«en particular»— al rol destacado que corresponde a las regiones dentro del hipotético plantel de interlocutores con el que cuenta el Estado (33).

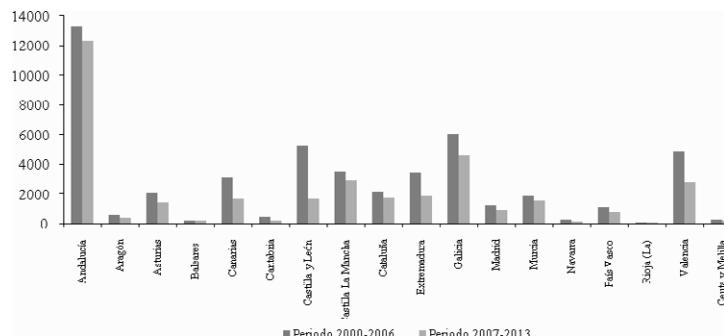
3. *Las preferencias de las CCAA en la política de cohesión 2014-2020*

Las CCAA tienen intereses heterogéneos con respecto a las diferentes rúbricas del presupuesto comunitario. De las once CCAA que en el periodo 2000-2006 fueron regiones del objetivo 1, sólo cuatro (Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia) consiguieron un tratamiento equivalente como regiones de convergencia durante el periodo 2007-2013, en tanto que otras cuatro (Asturias, Murcia, Ceuta y Melilla) sufrían el «efecto estadístico», mientras las CCAA de Valencia, Castilla y León y Canarias se incorporaban como regiones «ex objetivo 1» a las regiones «competitividad regional» por convergencia natural.

(33) La clave de este proceso es la sentencia 79/1992, de 28 de mayo, donde el Tribunal Constitucional fijó las reglas básicas para la gestión de las ayudas europeas del FEOGA-Garantía. Un completo análisis de la cuestión se encuentra en Ordóñez Solís, 2007.

TABLA 1: *Elegibilidad de las CCAA para la política estructural comunitaria desde 2000-2020*

Fuente: Comisión Europea

GRÁFICO 1: *Recursos estructurales recibidos por las CCAA en millones de EUR para el período 2000-2006 y para el período 2007-2013*

Fuente: Elaboración propia

Esta tendencia positiva si bien por un lado aparece relacionada con el desarrollo económico entre 1998 y 2007, por otro, también queda condicionada por el «efecto estadístico» de la ampliación de la UE en 2004 cuando el promedio del PIB de la UE se redujo por la adhesión de diez países menos desarrollados. El efecto estadístico y la brecha tecnológica determinaron el debate en las negociaciones del MFP 2007-2013, asimismo, se puede constatar una alta homogeneidad de las preferencias entre el gobierno estatal y las CCAA con respecto a la reorientación de la política de cohesión desde grandes proyectos de infraestructuras hacia inversiones en el ámbito de I+D+i y el apoyo a las Pymes. Con relación a estas preferencias, debe reseñarse la existencia de una línea de continuidad de cara a las negociaciones del MFP 2014-2020.

Considerando el cambio experimentado por la situación de España al comienzo de las negociaciones actuales, el gobierno central y la mayoría de las CCAA demandaron en relación con la perspectiva de la reducción de los fondos de cohesión, una salida gradual de dicha política, propugnando, a tal efecto, la creación de regiones transitorias. Como consecuencia del contexto de crisis económica que vive nuestro país, se ha verificado un cambio significativo en la posición negociadora del gobierno de España. En concreto las preferencias se orientan de forma más incisiva hacia la necesidad de una mayor valoración del desempleo, así como en la utilización de los datos más recientes para el cálculo de las regiones beneficiarias. Esta línea argumental asumida por el Gobierno central contó con el apoyo de las CCAA. Adicionalmente, también debe hacerse hincapié en el hecho de que los diferentes niveles administrativos exigieron más inversiones en I+D+i. Especialmente se demandó una concentración del Fondo Social Europeo para la lucha contra el desempleo juvenil. Finalmente, hemos de reseñar la postura coincidente entre el Ejecutivo estatal y las CCAA rechazando la interrelación propuesta desde la Comisión Europea entre el cumplimiento de condiciones macroeconómicas y la política de cohesión.

En relación con los puntos de divergencia, en contraposición con la postura asumida por el gobierno central, las CCAA consideraron la cohesión territorial como una prioridad para el próximo marco financiero. Asimismo, la mayoría de las CCAA venían a exigir más participación en el desarrollo de los planes operativos, así como más autonomía en la gestión e implementación de los fondos. Por último, hay que reseñar que, por lo que respecta a los criterios aplicables para la determinación de las regiones beneficiarias, siguen constatándose las tradicionales diferencias entre los niveles autonómico y central. Muy señaladamente, destacan las reivindicaciones formuladas tanto por los territorios con menores índices poblacionales, así como

por los territorios insulares. En ambos casos, el nexo común es la apelación a sus concretas peculiaridades como justificación para el reconocimiento y aplicación de criterios específicos.

III. LA PARTICIPACIÓN DE LAS CCAA EN LA NEGOCIACIÓN DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN

1. *La participación interna*

El impacto de las CCAA en la formación de la voluntad del Estado en temas relacionados con asuntos europeos ha sido tradicionalmente limitado, tanto por la falta de un marco institucional adecuado para la gestación de dicha participación, como para la coordinación de los heterogéneos intereses de las CCAA. Junto a la palmaria incapacidad del Senado de funcionar como cámara de representación territorial, se detecta la inexistencia de foros alternativos de naturaleza horizontal en los que las CCAA puedan concertar posiciones y estrategias comunes frente al Estado. En tal sentido, van a ser las conferencias sectoriales las instancias que, a pesar de estar desposeídas de capacidad decisional (según quedó en evidencia tras la STC 76/83), operan como centro de gravedad de las relaciones centro/periferia en el sistema español. De hecho, el Acuerdo de participación interna que en 1993 suscribe la Conferencia de Asuntos relacionados con las, entonces, Comunidades Europeas apunta claramente hacia dichas conferencias, confiriéndoles un rol protagonista en el proceso de formación de la posición autonómica y su concertación con la voluntad estatal. En dicho contexto, a pesar de la nota de conflictividad que denotan tales relaciones durante los años ochenta y principios de los noventa entre el Estado y las CCAA, se constata la existencia de una tendencia evolutiva hacia el establecimiento de un contexto más orientado hacia las relaciones de cooperación (34).

1.1 La participación bilateral

La cooperación bilateral ha sido una constante desde el origen mismo del Estado autonómico en España. El diálogo bilateral entre el Estado y una Comunidad Autónoma ha operado como una práctica fragmentaria y puntual también en asuntos relacionados con la UE, que se ha producido al hilo de propuestas concretas y en el marco del diálogo a dos bandas que afectaba a asuntos concretos distintos de los comunitarios. Ilustra esta tendencia la Disposición Adicional 1.^a de la Ley 2/1997, de 13 de marzo, cuyo contenido prevé lo siguiente:

(34) BÖRZEL (2002).

«Aquellas cuestiones propias de la participación en asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, que afecten en exclusiva a una Comunidad Autónoma o que tengan para ésta una vertiente singular en función de su especificidad autonómica, se tratarán, a iniciativa de cualquiera de las partes y de mutuo acuerdo, mediante instrumentos de cooperación de carácter bilateral». Las negociaciones bilaterales han llevado también en los asuntos europeos, igual que en otras políticas públicas, a una colaboración asimétrica(35).

Incardinados directamente en esta línea, destacan los preceptos introducidos por los estatutos catalán y andaluz (arts. 186 y 231.2, respectivamente), los cuales subrayan el marco de procedimientos bilaterales, cuando las negociaciones afecten exclusivamente a sus competencias. En tales casos, se pone de manifiesto una clara inclinación hacia la dinámica bilateral, presentándola como vía relacional preferente con el Estado. Sólo en un segundo momento, se hará referencia a los cauces multilaterales de participación, reservándolos para «los demás casos». Hemos de manifestar que este planteamiento a la hora de ordenar las vías participativas crea un cierto espejismo, puesto que parecería indicar que la regla es la bilateralidad, configurándose la multilateralidad como excepción. Para confirmar esta apreciación basta con tener muy presente que los «asuntos europeos que afecten exclusivamente» a una Comunidad singularmente considerada nos remite a supuestos excepcionales. Lo habitual, por el contrario, es que los asuntos europeos proyecten sus efectos frente a la generalidad de las CCAA implicando, por lo tanto, un interés que resulta común a todas ellas. En tales supuestos el cauce para manifestar la voluntad autonómica se sitúa indudablemente en el terreno de la multilateralidad(36). A la luz de la situación de fondo existente, resulta claro que la vía bilateral resulta difícilmente transitable en materia de definición de la política europea de cohesión, limitando su operatividad a unos márgenes extraordinariamente exiguos.

1.2 La participación multilateral

1.2.1 En la etapa interna de la fase ascendente

1.2.1.1 Ámbito parlamentario: El Senado y la Comisión Mixta para la Unión Europea

Según el art. 69.1 CE, el Senado es la cámara de representación territorial. No obstante, la determinación de la provincia como circunscripción

(35) AJA (2003).

(36) CARMONA CONTRERAS (2012).

electoral preeminente opera como factor determinante que desdibuja la dimensión representativa que es propia de las segundas Cámaras en los Estados descentralizados. Precisamente por ello, la Cámara Alta representa al territorio del Estado en su conjunto y no a las entidades regionales específicas que lo integran. En función de tal premisa, resulta claro que, en el sistema constitucional español, el Senado ni opera como un instrumento para la representación de las CCAA ni cumple la función de coordinación entre éstas.

Estas limitaciones genéticas se trasladan a la Comisión Mixta para la Unión Europea, por lo que también ésta presenta una limitada función tanto en el proceso de coordinación de los intereses autonómicos como en la articulación de la participación de las CCAA en la formación de la posición estatal. No sólo su composición y el carácter limitado de sus competencias, sino también el perfil que presentan los debates que se desarrollan en su seno, tanto temática como estructuralmente, se configuran como elementos que operan en detrimento de un mayor realce funcional. Adicionalmente, es posible apreciar otras razones que muestran la falta de implicación de la Comisión en los asuntos europeos y que, asimismo, se pueden aplicar a las negociaciones de la política de cohesión:

— La baja frecuencia y distribución irregular en el tiempo de las reuniones. Las convocatorias de la Comisión Mixta dependen de las agendas, tanto del Congreso, como del Senado además de los ministros comparecientes.

— La calidad e intensidad de las comparecencias. La mayoría de las comparecencias se celebraron *ex post* de las negociaciones a nivel europeo y en las ocasiones en las que el Gobierno dio a conocer su posición negociadora *ex ante*, no se preveía un debate sino que la comparecencia sirvió para respaldar la posición negociadora del gobierno ante los Consejos europeos.

Sin embargo, a pesar de tales déficits, lo cierto es que la Comisión Mixta es el único órgano del Parlamento español que mantiene un contacto directo y permanente con el Parlamento Europeo, propiciando un intercambio fluido de información y opiniones entre ambos niveles institucionales a lo largo de las negociaciones. Además cabe recordar que el debate sobre la participación autonómica en las formaciones del Consejo de Ministros encontró su punto de partida no solo en las posturas defendidas por los gobiernos autonómicos, sino también en las reivindicaciones de los grupos parlamentarios en las Cortes Generales (37). La Ley 38/2010, de 20

(37) ROIG MOLÉS (1999).

de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, introduce como novedad el capítulo «Regulación de la participación y comparecencia de los Gobiernos autonómicos ante la Comisión Mixta para la Unión Europea». En el art. 10 se establece que los miembros de los gobiernos de las CCAA podrán comparecer a petición propia ante la Comisión Mixta para informar sobre el impacto de la normativa de las instituciones de la Unión Europea y de las propuestas de actos legislativos y otros documentos emanados de instituciones de la Unión Europea. Tras las comparecencias, la Comisión Mixta elaborará un informe que elevará al gobierno del estado para que defienda ante las instituciones europeas las posiciones de las CCAA. Esta nueva ley constituye una garantía adicional para la tutela de los intereses autonómicos, articulándose como cauce que permite que una segunda voz pueda ser oída. Como contrapunto, sin embargo, no cabe infravalorar el riesgo evidente de que aquellos Gobiernos autonómicos con más recursos y mayor iniciativa política, tiendan a imponer sus puntos de vista y acaben por eclipsar esta posible participación.

En relación con el debate sobre el próximo MFP 2014-2020, en el seno de la Comisión Mixta, se crearon las siguientes ponencias:

- Ponencia sobre regiones ultraperiféricas en la Unión Europea (38) con la comparecencia de dos representantes autonómicos: La Comisionada de Acción Exterior del Gobierno de Canarias y dos ex-Presidentes del Gobierno de Canarias.
- Ponencia sobre la revisión de políticas de cohesión y agraria común (39) con la comparecencia de los representantes autonómicos: Consejera de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León y Consejero de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
- Ponencia sobre el estudio de especificidades de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla (40) con la comparecencia de los Presidentes de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

Debemos reseñar que van a ser los diputados de los grupos del Grupo Parlamentario Catalán y Entesa Catalana de Progrés y de las Islas Canarias los que centraron sus intervenciones en temas específicos de sus circunscripciones respectivas. Sin embargo, a pesar de ello, en el informe final de

(38) Fecha de constitución: 20/10/2009. Fecha de disolución: 23/03/2010.

(39) Fecha de constitución: 09/03/2010. Fecha de disolución: 14/06/2011.

(40) Fecha de constitución: 22/03/2011. Fecha de disolución: 20/09/2011.

la Comisión Mixta vienen a confirmarse a grandes rasgos la posición de los gobiernos de España y de las CCAA en lo que se refiere a la PAC y la política de cohesión (41).

1.2.1.2 Ámbito gubernamental

a) La Conferencia de Presidentes

La Conferencia de Presidentes se perfila teóricamente como el órgano de máximo nivel político de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y ocupa la cúspide del conjunto de órganos de cooperación multilateral. Está formada por el Presidente del Gobierno y por los Presidentes de las diecisiete CCAA y de las Ciudades de Ceuta y Melilla. La Conferencia de Presidentes ha celebrado cinco reuniones (42).

A pesar de los déficits que presenta en la actualidad, lo cierto es que, como demuestra la experiencia comparada, resulta necesario contar con un órgano donde los presidentes de las CCAA puedan reunirse e intercambiar posiciones. El impacto de la Conferencia en el tema del desarrollo de los mecanismos de participación de las CCAA en los Asuntos Comunitarios Europeos, fue tratado en la primera reunión. En la Conferencia del 2 de octubre de 2012 se aprobó una posición global con respecto al MFP 2014-2020 demandando un nivel de recursos «adecuados» para la política de cohesión, que atienda especialmente a las regiones en transición y ultraperiféricas, y tenga un «tratamiento especial» con la insularidad y las ciudades autónomas (43).

b) Conferencia de los Gobiernos de las CCAA (44)

La Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas es una iniciativa que surge de los encuentros regulares de las 6 CCAA con estatuto de autonomía reformado (Baleares, Cataluña, Andalucía, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Aragón), donde los responsables de asuntos institucionales comenzaron desde 2008 a reunirse en diferentes CCAA y crearon algunos grupos de trabajo previos para definir la agenda de los en-

(41) Véase Cortes Generales 29/06/2011. Serie A. Núm. 448.

(42) 28 de octubre de 2004, 10 de septiembre de 2005 y 11 de enero de 2007, 14 de diciembre de 2009 y 2 de octubre 2012.

(43) Declaración suscrita por unanimidad por el presidente del Gobierno y los jefes de los Ejecutivos autonómicos, reunidos en la V Conferencia de Presidentes celebrada en el Senado el día 2 de octubre 2012.

(44) AGUADO RENEDO (2012).

cuentros (45). En los encuentros se abordaron también temas relacionados con la participación de las CCAA en asuntos europeos. En su reunión de Barcelona los presidentes autonómicos aprobaron una declaración sobre la participación de las CCAA en la formación de las posiciones del Estado ante la UE, insistiendo en la necesidad de incorporar representantes autonómicos a todas las formaciones del Consejo de la UE, así como en mejorar la eficacia de la participación regional en las instancias internas. En el VIII encuentro celebrado en Santiago de Compostela se acordó transformar los encuentros creando la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, con la finalidad de promover la cooperación y la colaboración política y administrativa entre las CCAA. Durante la primera Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, celebrada en Santander el 21 de marzo de 2011, se reunieron 14 gobiernos autonómicos y acordaron entre otros puntos, establecer una postura común ante la reforma de la Política Común de Pesca, así como establecer la coordinación necesaria con el Gobierno del Estado al respecto. Para ello se creó un grupo de trabajo formado por expertos de cada CCAA con el objetivo de elaborar un documento con la citada propuesta al objeto de presentarlo tanto al Parlamento como la Comisión Europea para su toma en consideración.

Desde una perspectiva general, sin embargo, el hecho es que no se logró institucionalizar la Conferencia de los Gobiernos de las CCAA, dependiendo en gran medida el desarrollo de sus actividades de la iniciativa de algunos de sus miembros (46).

c) La Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (47)

Debido a la ausencia de mecanismos formales de cooperación horizontal entre el nivel nacional y sub-estatal, como regla general, la cooperación entre el estado y las CCAA se ha articulado en la práctica a través de Conferencias Sectoriales. A raíz de la integración estatal en la estructura comunitaria, tales conferencias pasarán a ocuparse no sólo de la vertiente interna de las cuestiones competenciales, sino también de su proyección externa, y más concretamente de la implicación/proyección de las mismas en los asuntos europeos.

(45) Entre 2008 y 2010 se han celebrado ocho encuentros.

(46) Tras las elecciones autonómicas de 2011 esta iniciativa permaneció inactiva.

(47) Sobre la actividad de esta Conferencia véase el seguimiento realizado por el IDP en *Informe Comunidades Autónomas*, anual, IDP, <http://idpbarcelona.ub.edu/esp/informe-comunidades-autonomas/>.

En 1992 se adoptó el Acuerdo de institucionalización de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) (48), que había nacido en 1988 precisamente como una conferencia sectorial más. Gracias a la Ley 2/1997, ésta aparece expresamente dotada de rango legal (49).

La CARUE está formada por el Ministro para las Administraciones Públicas, los consejeros autonómicos designados por cada Comunidad Autónoma, el Secretario de Estado para la UE y el Secretario de Estado para las Administraciones Territoriales. La CARUE está apoyada, desde el punto de vista técnico, por una Comisión de Coordinadores de Asuntos Comunitarios Europeos como órgano de apoyo, integrada por representantes estatales y autonómicos de segundo nivel.

Desde una perspectiva valorativa, la institucionalización de la CARUE ha contribuido a mejorar la coordinación horizontal entre el nivel central y las CCAA en asuntos europeos. Sus funciones incluyen mecanismos destinados a impulsar, articular, mejorar y garantizar la información, discusión, cooperación y participación de las CCAA en asuntos europeos. Asimismo, hemos de recordar el importante rol desempeñado por dicha Conferencia, afirmándose como locus institucional protagonista en los procesos de gestión y aprobación de los distintos acuerdos que han ido forjando el sistema de participación autonómica en los asuntos europeos.

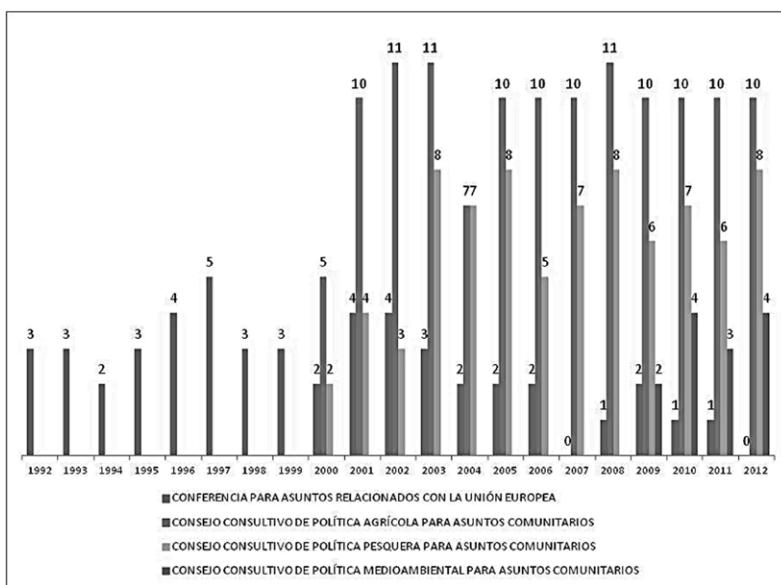
Centrando nuestro análisis en una vertiente cuantitativa, se constata que el número de reuniones celebradas ha sido desigual, presentando una secuencia marcada por picos de actividad coincidentes con el establecimiento/ desarrollo del sistema de participación. Las escasas reuniones de la CARUE durante los últimos años contrasta con la importancia que, sobre el papel, se confiere a este foro y no hace sino apuntar hacia la existencia de una actitud de relativa apatía por los temas europeos que no se corresponde con la importancia creciente que éstos presentan para las CCAA. Por otro lado, ese mismo dato viene a confirmar la función limitada que en la práctica despliega la CARUE a la hora de conformar una posición autonómica común que pueda incorporarse a que con posterioridad defienda el Estado en el Consejo. Pese a ello, no es sencillo establecer vínculos de causalidad entre circunstancias acaecidas y la mayor o menor actividad formal (reuniones) y real (adopción de acuerdos) de la Conferencia durante cada año. La circunstancia de que los mecanismos de participación de las CCAA, p.e. en la Comitología, el Consejo y Grupos de Trabajos, estén ya en gran medida automatizados, y de

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

(49) ROIG MOLÉS (2005).

que los reajustes necesarios en el funcionamiento cotidiano de los mismos corresponda a las otras Conferencias Sectoriales, también son factores que contribuyen a que el interés de algunos de los actores participantes en la Conferencia pueda ser menor. De esta forma, la pluralidad de foros participativos sectoriales vendría a actuar en detrimento de la funcionalidad operativa (como instancia de impulso genérico) que, sobre el papel, corresponde a la CARUE.

GRÁFICO 2. *Número de reuniones del pleno de la CARUE y de algunas Conferencias Sectoriales relacionadas con asuntos europeos según año*



Fuente: elaboración propia.

d) Las otras Conferencias Sectoriales (CCSS)(50)

Las Conferencias Sectoriales son órganos de cooperación de composición multilateral y de ámbito sectorial que reúnen a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y a miembros de los Consejos de Gobierno.

Según el Acuerdo de la CARUE de 30 de noviembre de 1994, sobre la participación interna de las CCAA en los asuntos comunitarios a través

(50) Para más véase: LEÓN (2011).

de las Conferencias Sectoriales (51), cada Conferencia Sectorial aplica, tanto en la fase ascendente como en la descendente, un marco de cooperación que establece el procedimiento de intercambio de la información y de los documentos necesarios para hacer efectivo el procedimiento de participación (52).

Las Conferencias Sectoriales representan, a día de hoy, un rol muy importante para las CCAA, en cuanto a la coordinación en una materia específica relacionada con la UE (véase gráfico I) (53). Corresponde a cada Conferencia Sectorial determinar qué CCAA asume la representación autonómica en aquellas formaciones del Consejo que han quedado abiertas. En este sentido las CCSS garantizan el funcionamiento cotidiano de la cooperación entre el Estado y las CCAA, como el Consejo Consultivo de Política Agrícola para Asuntos Comunitarios que se reúne con mucha más frecuencia que la propia CARUE (en 2009 10 reuniones y otras 10 en 2010). Sin embargo, el debate acerca de la futura política de cohesión no se desarrolla en una conferencia sectorial específica sobre la materia sino de manera horizontal.

2. *Participación externa de las Comunidades Autónomas en la fase ascendente*

La participación autonómica en el exterior y coordinación con la Administración del Estado se articula en torno a tres ejes diferenciados: uno de carácter estatal (la Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER), uno netamente autonómico (las oficinas y delegaciones autonómicas en Bruselas) y un tercero que pivota sobre la inserción de órganos y cargos autonómicos en unidades estatales como son las delegaciones que, en representación de España, intervienen en distintas instancias comunitarias (54).

2.1 Los grupos de trabajo de la Comisión Europea

Desde 1998, las CCAA participan a través de un representante designado en las correspondientes Conferencias Sectoriales en un número creciente de comités intergubernamentales adscritos a la Comisión (55).

(51) Resolución de 10 de marzo de 1995 (BOE de 22 de marzo 1995); MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES (2005).

(52) CONSEJO DE ESTADO (2008).

(53) COLINO (2011).

(54) CONSEJO DE ESTADO (2008).

(55) En ese año se estableció la presencia autonómica en 55 comités; en 2002 se ofreció la participación autonómica en 95 comités, si bien algunos de ellos no fueron solicitados por

En la CARUE celebrada el 10 de marzo de 2003, se aprobaron las «Reglas sobre la participación autonómica en los comités de ejecución de la Comisión Europea», en las que se establecen las siguientes vías para la coordinación interadministrativa (56):

- a) entre el Estado y las CCAA, en el seno de la Conferencia Sectorial u órganos de apoyo específicos, y
- b) entre las CCAA, mediante reuniones y contactos del representante autonómico en cada comité y los «responsables sectoriales autonómicos», así como a través de órganos de cooperación existentes. La posición de las CCAA se traslada al representante de la Administración General del Estado que asista a las reuniones del comité, a quien le corresponde dirigir, ser portavoz y emitir el voto, en su caso.

La participación se produce en nombre y representación de la totalidad de las CCAA (57).

Es importante establecer una distinción entre los comités de comitología, por un lado, y otros órganos, en particular los «comités de expertos» instituidos por la propia CE. Estos últimos proporcionan conocimientos técnicos a la CE para elaborar sus políticas, mientras que los comités de comitología asisten a la CE en el ejercicio de las competencias de ejecución (58). A pesar de ello, se puede constatar que las funciones de dichos comités van más allá del control de la ejecución de la normativa comunitaria, ya que el trabajo en el seno de tales instancias ofrece la posibilidad de influir en el proceso de elaboración de decisiones comunitarias, así como en la formulación de sus políticas. Por otro lado, también cumple una valiosa función de cara a la obtención de información anticipada de las propuestas e iniciativas de la CE. Sin embargo, el funcionamiento durante casi un decenio de participación, ha puesto de manifiesto la necesidad no tanto de una ampliación del número de comités sino de la mejora de la calidad de la representación de las CCAA. A las dificultades de la organización interna de cada Comunidad singularmente considerada, se suman los déficits en la capacidad técnica mostrada por las distintas CCAA a la hora

ninguna Comunidad Autónoma, de forma que entre 2003 y 2006 se ha verificado su presencia en 74 comités.

(56) Véase FERNÁNDEZ PÉREZ (2004).

(57) Si en el periodo 1998-2002 los comités abiertos fueron 55, en el siguiente periodo (2003-2006) el número ha aumentado a 95 (aunque no todos se abrieran efectivamente porque en algunos de ellos ninguna Comunidad Autónoma mostró interés alguno por estar presente: al final los abiertos fueron 74). CASTELLÀ (2008).

(58) COM (2010) 354.

de participar de manera activa en los comités de comitología (59). A pesar de que el número de comités en total y el número de reuniones no son los únicos indicadores de actividad, sí reflejan la intensidad del trabajo tanto a nivel sectorial como en los distintos comités (60). A este respecto, deben constatarse las diferencias en el número de reuniones celebradas por los distintos comités. Así, el Comité de Agricultura celebró en el año 2009 un elevado número de reuniones, pese al descenso significativo de comités en comparación con 2008 (en casi un 50%). Ante tal cifra, las reuniones del Comité para la Política Regional, con 10 reuniones en el año 2009, parecen menos significativas en su número.

2.2 Grupos de trabajo del Consejo de Ministros (61)

Los Estatutos de segunda generación recogen las facultades de las CCAA para la participar en las delegaciones españolas ante el Consejo de Ministros, optando por una aproximación genérica que, desde un punto de vista material, tiende a incorporar las líneas generales del sistema de participación establecido por los Acuerdos de la CARUE de 9 de diciembre de 2004. Tales acuerdos distinguen dos tipos de participación: en las formaciones del Consejo y en sus grupos de trabajo. Respecto de las formaciones del Consejo, el primero de ellos, estableció la incorporación a la delegación española de un Consejero o miembro de Consejo de Gobierno autonómico y se indican las formaciones en las que resulta aplicable «inicialmente» el sistema. El representante autonómico se nombra en el Pleno de las Conferencias Sectoriales concernidas y con un mínimo de estabilidad (cobertura de un semestre de presidencia).

Al representante autonómico se atribuye la coordinación del proceso previo y la concertación con la Administración del Estado. Por su parte, el segundo Acuerdo contempla la participación autonómica en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea, para lo cual existen dos vías:

a) A través de la Consejería para Asuntos Autonómicos de la REPER, mediante su incorporación a la delegación española en determinados grupos de trabajo;

(59) CASTELLÀ (2008).

(60) COM (2010) 354 final.

(61) BELTRÁN (2010).

b) Mediante la incorporación a la delegación española, en el grupo de trabajo que corresponda, del responsable técnico designado por quien vaya a ejercer la representación autonómica directa.

Para aplicar el sistema de participación de manera correcta, el acuerdo implica la necesidad de coordinación entre las CCAA, ya que se requiere de la formalización de un mecanismo representativo que haga posible que una Comunidad actúe en nombre y representación de la totalidad de CCAA. Para ello los representantes autonómicos se han reunido crecientemente al margen del gobierno central, buscando obtener una postura común que su representante debe llevar a Europa (62).

Por su parte, con relación a los grupos de trabajo con participación autonómica, la idea a subrayar es que se erigen en las principales instancias preparatorias de las formaciones del Consejo que incorporan la participación autonómica. El Embajador Representante Permanente y el Representante Permanente Adjunto pueden designar otros grupos de trabajo que sean de interés. Dicha participación implicará, en su caso, la asistencia al Comité de Representantes Permanentes (COREPER).

Considerando las primeras dificultades en la participación en las deliberaciones de estas formaciones del Consejo de Ministros, la CARUE adoptó el 12 de diciembre de 2006 una Guía de buenas prácticas para la aplicación del Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la UE (63). Durante los últimos años la participación en las formaciones del Consejo y la coordinación necesaria entre los actores parece haberse normalizado, con algunas excepciones, con toda naturalidad tanto por el Estado como por las CCAA (64).

Los grupos de trabajo del Consejo son considerados foros vitales en las negociaciones. Sin embargo independientemente de la continuidad y la normalidad en el funcionamiento de este sistema de participación, las CCAA no tienen acceso al grupo de trabajo «Acciones estructurales» del Consejo de Asuntos Generales, en el que se tratan los asuntos relativos a la política de cohesión de la UE. Por otro lado el representante autonómico debe presentar en los grupos de trabajo la posición del conjunto de las CCAA, lo que limita su capacidad para utilizar este instrumento como mecanismo de defensa de las preferencias propias de la CA.

(62) COLINO (2011).

(63) «Guía de buenas prácticas para la aplicación del Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea». Acuerdo de la CARCE de 12 de diciembre de 2006.

(64) DONAIRE VILLA (2010).

2.3 La cooperación con la REPER

El acuerdo de investidura y gobernabilidad firmado por el Partido Popular y CiU en abril de 1996, contemplaba la creación de «un agregado» dentro de la Representación Permanente de España ante la UE (REPER) con competencia exclusiva para relacionarse con las delegaciones de las CCAA en Bruselas y para la canalización de la información hacia las CCAA. La Consejería para Asuntos Autonómicos permitió desde entonces arbitrar un sistema de relaciones entre aquéllas y la REPER. Se respondía así al interés manifestado por las Comunidades Autónomas de tener un «enlace» directamente anclado en la REPER. Se le atribuye en principio la «competencia única» para relacionarse con las Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas y canalizar la información hacia las Comunidades Autónomas.

Los Acuerdos de la CARUE de 9 de diciembre de 2004 han afectado de modo relevante a su configuración, nombramiento y funciones y desde entonces dos Consejeros Autonómicos, propuestos por las CCAA, facilitan y coordinan la participación de las CCAA en los Consejos de Ministros y de la CE.

Sin embargo, las negociaciones de la política de cohesión en particular, no entran en el marco competencial de los Consejos Autonómicos, por ello los representantes de las delegaciones autonómicas en Bruselas se reúnen con frecuencia con los Consejeros Sectoriales, y en el caso de la política regional con el Consejero de Finanzas, para el intercambio de información sobre el estado de las negociaciones. Dentro de este marco de consultas informales la REPER informa a los representantes de las CCAA sobre la posición del gobierno español y se recopilan las posiciones de las CCAA (65).

El contacto con la REPER resulta importante ya que sus representantes, y/o representantes del Ministerio de Economía y Hacienda, participan en las reuniones de los grupos asociados al Coreper II, como el grupo de «amigos de la presidencia», que es un grupo de naturaleza horizontal que asiste al Coreper y representa un órgano importante en la negociación del MFP.

Otro foro para el intercambio de información entre los diferentes niveles administrativos (el Ministerio de Economía y Hacienda, representantes de las CCAA, miembros de la CE y de la REPER) es el Foro de Economía y Política Regional, aunque tampoco se le puede considerar un espacio para coordinar una posición común, ya que trata cuestiones de carácter de gestión de los fondos estructurales.

(65) COLINO (2012).

2.4 La presencia directa de las CCAA en la Unión Europea

2.4.1 A través de órganos propios: Las Oficinas/Delegaciones de las CCAA en Bruselas

Las CCAA, con el beneplácito del Tribunal Constitucional (STC 165/1994), han creado Oficinas de Representación en Bruselas, con funciones de representación y de obtención de información. Las oficinas y delegaciones autonómicas en Bruselas (66) adoptan configuraciones jurídicas diversas, en función de la libre decisión política adoptada por cada Comunidad Autónoma, de acuerdo con su potestad auto-organizativa, se trata, en consecuencia, de un factor que queda fuera de la competencia del Estado.

La mayoría de los nuevos Estatutos de Autonomía refuerzan las delegaciones en Bruselas con un reconocimiento explícito (67). Uno de los principales objetivos de las delegaciones es participar o anticiparse a los procesos de reflexión de la CE y analizar las publicaciones de las instituciones europeas para extraer de éstas posibles iniciativas que podrían tener un efecto específico para sus CCAA. Para ello, tales instancias han establecido relaciones con representantes de la CE a todos los niveles. En lo que se refiere al debate sobre la futura política de Cohesión, los representantes de las oficinas establecieron un contacto frecuente con la Dirección General de Política Regional. La información obtenida se facilita a los órganos correspondientes en la administración autonómica, p.e. Dirección General de asuntos exteriores, donde se establecen las posiciones correspondientes y directrices de actuación.

Desde el inicio de su presencia en Bruselas, las oficinas autonómicas mantuvieron relaciones entre ellas, relaciones que en un principio se basaron fundamentalmente en relaciones personales y posteriormente en torno a acuerdos no escritos. En el año 2002 se decidió intensificar los contactos, apuntando hacia un *modus operandi* más estructurado que permitiera desarrollar un trabajo conjunto, compartiendo información y reforzando la interlocución ante las instituciones comunitarias y, como ya se ha mencionado, ante la REPER. El sistema de colaboración de las oficinas regionales españolas en Bruselas (CORE) tiene dos niveles. A nivel de responsables de tales Oficinas/Delegaciones, se mantienen reuniones con cierta regula-

(66) Nótese que en los nuevos Estatutos reformados, se cambia la nomenclatura tradicional de estas oficinas, pasando a denominarse «delegaciones».

(67) Art. 92 Estatuto de Autonomía de Andalucía.

ridad para abordar temas de interés para las CCAA. Además se han creado Grupos de coordinación técnica sectorial (medio ambiente, política de cohesión, empleo y asuntos sociales, agricultura, salud...) formados por técnicos de las oficinas regionales que se reúnen con regularidad, intercambiando información y organizando reuniones conjuntas con funcionarios de las instituciones comunitarias. Estas redes profesionales de funcionarios, aunque informales, ofrecen una herramienta cada vez más relevante para el intercambio de información relacionada con su ámbito de trabajo, similar a las ya existentes formas de colaboración entre funcionarios de las CCAA (68).

El Grupo de Política de Cohesión, coordinado por la delegación del País Vasco, celebró reuniones frecuentes tanto con el Consejero de la política regional de la REPER, con representantes de la CE, como con otros expertos en la materia. Estos encuentros sirven para la coordinación básica de actuaciones en materias de intereses comunes, p.e. la invitación a un miembro de la CE, el intercambio de impresiones y posiciones, y tienen solamente carácter informativo. A pesar de los dispares recursos técnicos y humanos y de sus objetivos específicos, los representantes de las Oficinas/Delegaciones confirmaron la alta funcionalidad de las reuniones, insistiendo en el carácter técnico de las mismas.

2.4.2 A través del Comité de las Regiones (CdR)

Mientras muchos académicos y representantes de las CCAA han argumentado que el CdR es meramente un órgano consultivo con poca o ninguna significancia en la UE, recientes estudios contradicen esta perspectiva y argumentan que el CdR ha asumido y realiza funciones importantes de asesoramiento y representación de intereses de sus miembros ante los otros órganos de la UE (69). De hecho según los artículos 177 y 178 del TFUE la normativa de la política de cohesión se adoptará según el procedimiento legislativo ordinario, previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. En lo que respecta al debate sobre el nuevo Marco Financiero Plurianual, el CdR ha establecido una Comisión temporal ad hoc sobre el presupuesto de la UE para representar los intereses regionales en todo el proceso negociador, garantizar la coherencia entre las opiniones de las comisiones del CdR y con el fin de proporcionar una colaboración política con las demás instituciones y, en

(68) COLINO (2011).

(69) CARROLL (2011).

particular con los comités del Parlamento Europeo, la Comisión, el Consejo y las Presidencias de la UE.

Como representación activa del interés regional, el CdR organizó numerosos eventos para facilitar el intercambio de posiciones entre los representantes regionales y los representantes de los órganos comunitarios sobre la futura política de cohesión. Especialmente la función de representación activa y simbólica se refleja en la organización de los «Opendays» que cuenta desde hace años con la participación de un gran número de presidentes de las CCAA. Durante el evento en el año 2010 se realizó una importante labor en la defensa de una política de cohesión que abarca a todas las regiones de la UE. La edición de 2011, fue una primera experiencia para la CE sobre como se acogen a nivel regional sus propuestas, y una ocasión que aprovecharon los representantes regionales para rechazar al unísono la condicionalidad de la política con el rendimiento macroeconómico de los países miembros.

El papel de las CCAA en el seno del CdR tiene una larga tradición aunque solo algunos Estatutos de Autonomía mencionen este foro de representación de interés regional (70). Sin embargo, en la práctica, el CdR representa un órgano de referencia para la participación de algunas CCAA en la UE y para articular sus posiciones, tanto en actos de representación como en el trabajo de las comisiones temáticas, o también como foro de encuentro con otras regiones con los mismos intereses.

Con respecto a la función consultiva del CdR y según recientes estudios, la Comisión Europea considera los dictámenes y reglamentos del CdR como aportaciones importantes a sus deliberaciones (71). Sobre el futuro de la política de cohesión, el CdR, en concreto su Comisión de Política de Cohesión Territorial (COTER) ha emitido varios dictámenes, aunque no vinculantes (72).

Los representantes de las CCAA participaron en la elaboración de los dictámenes y reglamentos, ya sea a través de la presentación de enmiendas en el pleno o bien participando directamente en el debate activo auspiciado en el seno de la COTER. Para aumentar el impacto de esta participación se han establecido consultas informales a nivel técnico entre las CCAA para detectar si las enmiendas consiguen suficientes apoyos por parte de otras CCAA (son necesarias seis firmas para presentar enmiendas en el pleno), si se requiere el apoyo de otras regiones europeas, o si se pueden presentar enmiendas conjuntas sobre materias de interés común.

(70) CASTELLÀ (2008).

(71) CARROLL (2011).

(72) BARRIOS BEL, (2011).

2.4.3 La colaboración horizontal de las CCAA en asuntos europeos

Como ya se ha visto anteriormente la participación activa de las CCAA en las formaciones del Consejo de Ministros y la comitología nos sitúa ante una cooperación horizontal entre CCAA y también de éstas con el Estado que se ha desarrollado crecientemente durante los últimos años. Como importante factor coadyuvante de dicha dinámica, destaca la creación de diferentes foros/redes de contacto entre las Oficinas/Delegaciones Regionales en Bruselas y la REPER. Los recientes estudios empíricos sobre el alcance real de estas dinámicas ponen de manifiesto que gran parte de la cooperación horizontal es informal, por lo que se sabe que existe más colaboración horizontal de la que se aprecia (73). Sin embargo, es cierto que en los términos del acuerdo de CARUE de 2004 se observan ciertas previsiones que propician una mejor coordinación y que, a la postre, no vienen sino a operar a favor de la consecución de consenso o «posiciones comunes» entre las CCAA, permitiendo transmitir criterios propios al gobierno central. Así, por ejemplo en 2008 y 2009, se han producido al menos 12 documentos de posición común de las CCAA. Cuatro de ellos han sido coordinados por la Comunidad Valenciana, en temas de empleo y política Social, 3 coordinados por el País Vasco en temas de educación, juventud y cultura, 2 por Asturias en empleo y política Social, 1 por La Rioja en medio ambiente, 1 por Castilla La Mancha y 1 por Cantabria.

No obstante, esta cooperación horizontal dotada de un grado mayor de formalización no puede ser considerada «intensa», desde una perspectiva cualitativa. Antes bien, estamos ante un fenómeno indicativo de que la «cultura autonómica» parece favorecer el intercambio mutuo entre CCAA preferentemente centrado en el ámbito de ciertas políticas específicas.

Concretamente, en este trabajo se ha analizado la participación de los diferentes niveles administrativos en el contexto europeo en las consultas públicas sobre las conclusiones del V Informe sobre cohesión económica, social y territorial.

(73) GARCÍA MORALES (2006).

TABLA 2. Participación de diferentes niveles administrativos en la consulta sobre (A) el Futuro de la política de cohesión más allá del año 2006 (74) y sobre las conclusiones del (B) V Informe sobre cohesión económica, social y territorial (2014-2020) (75)

		Es		Dt.		UK		Fr.		Pl.	
		A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
Participación individual	Gobiernos nacionales	1	1			1	1	1	1		1
	Gobiernos de entidades sub-estatales	3	12	3	4	2	4	1	14		1
	Entidades provinciales		1			11	9	17		4	
	Entidades locales	1				6		3		4	
Participación colectiva	Entre distintos niveles administrativos					1					
	A nivel nacional			1	7			13	1	8	
	A nivel europeo	2	15	1	8	1	6		14		5

Fuente: Elaboración propia

En la tabla anterior se observa que no son necesariamente las entidades sub-estatales de los países federales o descentralizados las que más activamente participaron en la consulta, como tampoco se puede constatar una relación entre país beneficiario/contribuyente y el grado de participación en el debate. Además se puede ver un incremento importante de la participación de los actores sub-estatales, especialmente las CCAA, en la consulta de la CE. Otra conclusión que se extrae de la tabla es que las CCAA participan en numerosas asociaciones interregionales a nivel europeo que han aportado contribuciones al debate. Y finalmente, resulta interesante el hecho de que no exista una asociación de entidades a nivel local o regional en España que haya aportado su punto de vista de manera conjunta, tampoco se ha enviado una posición común entre las CCAA y el gobierno central.

En lo que se refiere a la cooperación interregional, las CCAA realizaron una importante labor en este sentido, procediendo a asociarse con diferentes regiones europeas de características similares, tanto para coordinar su discurso y acciones conjuntas como para gestionar sus demandas paralelamente ante sus gobiernos nacionales. Junto a los grupos de trabajo y estas redes sectoriales y temáticas, también existen otros foros *ad hoc* donde participan las CCAA de manera activa. En este sentido, destaca la iniciativa de las regiones en defensa del objetivo 2, liderado por la región de Baja Austria

(74) Contribuciones remitidas entre la publicación del segundo y tercer informe de cohesión, publicado por la CE en febrero 2001 y febrero 2004.

(75) La consulta pública se llevó a cabo entre el 12 de noviembre 2010 y el 31 de enero 2011.

que ha reunido a 143 regiones con los mismos intereses, o la iniciativa *Convergence Regions on the Way to Cohesion* de 20 regiones europeas liderada por Galicia, que abandonarán el objetivo de convergencia a partir de 2014. Asimismo, las CCAA se movilizaron *ad hoc* de manera coordinada tras la publicación del primer borrador de la Comisión sobre la revisión del presupuesto comunitario para el período post-2013 en octubre de 2009 (76). Este borrador contenía una perspectiva muy restrictiva de la futura política de cohesión que provocó una rápida reacción de rechazo por parte de las CCAA y de otros entes sub-estatales.

IV. CONCLUSIONES

En el texto se han analizado los instrumentos a nivel europeo y a nivel nacional fueron aprovechados por parte de las CCAA para participar de manera activa en el diseño de la negociación de la política de cohesión 2014-2020. Estos instrumentos tienen una naturaleza, y por lo tanto, una utilidad, diferente. En este sentido, se debe distinguir entre mecanismos diseñados para la cooperación y coordinación de la ejecución de políticas o actos legales comunitarios y aquellos otros, de índole política, orientados a influir en la negociación de futuras políticas.

En lo que se refiere al ámbito externo y conforme a los resultados del análisis desarrollado, la participación de las CCAA en los grupos de trabajo de la CE y en el Consejo no puede ser considerada como un instrumento que favorezca una participación activa en el diseño de la futura política de cohesión. No obstante, se puede resaltar el rol del CdR, además de la cooperación interregional y la cooperación técnica entre las oficinas autonómicas a nivel europeo que han facilitado una participación activa.

En lo que se refiere al ámbito interno, se puede constatar que hoy en día existen mecanismos para que las CCAA coordinen sus respectivas posiciones. Las Conferencias Sectoriales se han revelado como un instrumento útil para la coordinación inter-autonómica y para su concertación con el Estado. El actual modelo interno de participación y cooperación de las CCAA en asuntos europeos que se aplica en España presenta un carácter eminentemente sectorial. Para temas trasversales como la política de cohesión los mecanismos existentes (Comisión Mixta, CARUE) muestran deficiencias. Especialmente, el escaso número de reuniones de la CARUE durante los últimos años contrastan con la importancia otorgada al órgano y confirman su

(76) COLINO (2012).

función limitada para conformar una posición común entre las CCAA. Como contrapunto, sin embargo, cabe destacar el potencial de la Conferencia de Presidentes como foro para acordar grandes líneas de actuación.

Las Comunidades Autónomas tienen sus propias formas de participación en la Unión y de coordinación con las demás Comunidades Autónomas y con el Estado, lo que se refleja en la configuración y funcionamiento de las oficinas y delegaciones autonómicas. Sin embargo la cooperación a nivel técnico entre las oficinas autonómicas no se traslada a una cooperación a nivel doméstico entre las CCAA. Tampoco la coordinación con la REPER, que a pesar de sus déficits resulta importante para el intercambio de las posiciones, se traslada a una cooperación vertical a nivel doméstico.

No obstante se puede constatar una alta y muy activa participación de las CCAA en todo el proceso de consulta y revisión iniciado por la CE y sin duda las CCAA han llevado a cabo una importante labor en la articulación de sus intereses a nivel europeo, esta participación se produce ex ante de la presentación de la propuesta. Las CCAA utilizaron varias vías de participación a nivel europeo, entre las que predominó la colaboración interregional a nivel europeo. Considerando que solamente los representantes de los gobiernos nacionales de los estados miembros tendrán acceso a los próximos pasos de las negociaciones y pueden determinar el resultado de las mismas, dada las características de las negociaciones del MFP, las estrategias de las CCAA se han enfocado en la primera fase de negociación y serán excluidas de las mismas a partir de entonces.

En el panorama actual y considerando la importancia de la política de cohesión, se requiere la adopción de medidas que consoliden la situación, asegurando la coordinación múltiple y la optimización de los recursos y el aprovechamiento de las sinergias, sobre todo en relación con la participación interna. Esto podría beneficiar también la posición negociadora del gobierno del Estado, ya que, a pesar de que las CCAA no pueden tener la capacidad técnica o los medios necesarios para defender su posición a nivel europeo, en ciertas materias, algunas administraciones autonómicas pueden resultar más especializadas que la administración del Estado.

V. BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO RENEDO, César (2012): «Conferencias de los Gobiernos y de los Presidentes de las CCAA», MATÍA PORTILLA, F. Javier (dir.), *Pluralidad territorial y nuevos derechos y garantías*, Comares, Granada, 2012, págs. 171-192.
- AJA, Eliseo (2003): *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Ensayo, Madrid.

- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch; ORTEGA ÁLVAREZ, Luis; MONTILLA MARTOS, José Antonio (2005): *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- BACHE, Ian (1998): *The Politics of EU Regional Policy: Multilevel Governance or Flexible Gatekeeping?*, Sheffield, Sheffield Academic Press.
- (1999): «The extended gatekeeper: central government and the implementation of EC regional policy in the UK», *Journal of European Public Policy*, n.º 6 (1), págs. 28-45.
- BARRIOS BEL, Isabel (2011): «El futuro de la política de cohesión: estado del debate», *Revista Hacienda Canaria*, n.º 33, págs. 279-307.
- BAUER, Michael W. (2002): «The EU “Partnership Principle” revisited. Still a sustainable governance device across multiple administrative arenas?», *Public Administration*, n.º 80 (4), págs. 769-89.
- BAUER, Michael W.; BÖRZEL, Tanja (2010): «Regions and the European Union», ENDERLEIN, Henrik; WÄLTI, Sonja; ZÜRN, Michael (eds.), *Handbook on multi-level governance*, Cheltenham, Edward Elgar, págs. 235-263.
- BELTRÁN, Susana (2010): «La aplicación de los acuerdos que regulan la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea (variaciones o desvaríos sobre un mismo tema)», *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 22/2020, Iustel.
- BENZ, A. (2007): «Inter-regional competition in co-operative federalism: new modes of multi-level governance in Germany», *Regional and Federal Studies*, n.º 17 (4), págs. 421-436.
- BÖRZEL, Tanja A. (2002): *States and Regions in the European Union. Institutional Adaptation in Germany and Spain*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BULMER, Simon; ARMSTRONG, Kenneth (1998): *The Governance of the Single European Market*, Manchester, Manchester University Press.
- CARMONA CONTRERAS, Ana M.ª (2012): «Artículo 230. Marco de relación», CRUZ VILLALÓN, Pedro; MEDINA GUERRERO, Manuel (dirs.): *Comentarios Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Editorial Andalucía. Parlamento, págs. 3151-3160.
- CARROLL, William E. (2011): «The Committee of the Regions: A Functional Analysis of the Cor’s Institutional Capacity. Author», *Regional and Federal Studies*, Vol. 21, n.º 3. págs. 341-354.
- CASTELLÀ, Josep M.ª (2008): «Las comunidades autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en la unión europea», *REAF*, n.º 6, págs. 37-91.
- COLINO César (2012): *Informe de investigación*, Fundación Alternativas, próximamente.
- (2011): «La problemática y los debates sobre la europeización y la acción exterior de las regiones y CCAA en la Unión Europea», Tuñón, Jorge (ed.), *Escenarios presentes y futuros de las regiones en la Unión Europea. Reflexiones en el marco de la presidencia española de 2010*, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces.
- CONSEJO DE ESTADO (2008): *Informe sobre la inserción del Derecho Europeo en el ordenamiento español*, 14/02/2008.
- DONAIRE VILLA, Francisco Javier; PESES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio (2010), *La ley marco: Teoría y práctica constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- ETHERINGTON, John (2012): «Las comunidades autónomas y la UE desde una perspectiva teórica», *Revista CIDOB d'afers internacionals*, n.º 99, págs. 75-92.
- FERNÁNDEZ PÉREZ, Bernardo (2004): «Comunidades Autónomas y “comitológia”: el proceso de articulación de la participación autonómica en los comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de la función ejecutiva (1997-2003)», *Revistas Generales de Derecho Europeo*, n.º 3, 2004, págs. 1-49.

- GARCÍA MORALES, María Jesús (2006): «Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico: Estado de la cuestión y problemas pendientes», GARCÍA MORALES, María Jesús; MONTILLA MARTOS, José Antonio; ARBÓS I MARÍN, Xavier (eds.), *Las relaciones intergubernamentales en el estado autonómico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, págs. 9-72.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, ROSEMARY C. R. (1996): «Political Science and the Three New Institutionalisms». *Political Studies*, vol. 44, n.º 5, págs. 936-957.
- HOOGHE, Liesbet (1995): «Subnational mobilization in the European Union», *West European Politics*, n.º 18 (3), págs. 175-198.
- (1996): *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary (2001): *Multi-level Governance and European Integration*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield.
- JÁUREGUI, Gurutz (2005): «La participación de las comunidades autónomas en la Unión Europea», *Revista Catalana de Derecho Público*, n.º 31, págs. 137-172.
- JEFFERY, Charlie (2005): «Regions and the European Union: Letting them in, and leaving them Alone», WEATHERILL, Stephen; BERNITZ, Ulf (eds.), *The role of regions and sub-national actors in Europe*, Portland, págs. 33-45.
- (2000): «Subnational mobilization and European integration: does it make any difference?», *Journal of Common Market Studies*, n.º 38 (1), págs. 1-23.
- KEATING, Michael (1998): *The new regionalism in Western Europe. Territorial restructuring and political change*, Cheltenham, Edward Elgar.
- KÖLLING, Mario; SERRANO LEAL, Cristina, (2012): *La participación de las CCAA en el diseño y la negociación de la política de cohesión para el periodo 2014-2020*, Universidad San Pablo, CEU, DT, n.º 59.
- (2013): «The Multiannual Financial Framework 2014-20 from a Spanish Perspective: Net Beneficiary or Successful Balancing Act?», Real Instituto Elcano, *ARI* 7/2013.
- LEÓN, Sandra (2011): «Intergovernmental Cooperation in a Decentralised System: the Sectoral Conferences in Spain», *South European Society and Politics*, n.º 16, págs. 513-32.
- LINDNER, Johannes (2006): *Conflict and Change in EU Budgetary Politics*, London, Routledge.
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. (1998): «The Institutional Dynamics of International Political Orders». *International Organization*, vol. 52, n.º 4, págs. 943-969.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José (2005): «Comunidades Autónomas y Unión Europea: hacia una mejora de la participación directa de las Comunidades Autónomas en el proceso decisivo comunitario», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 22, págs. 759-805.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2012): *Listado de Comités de la Comisión Europea en los que participan las Comunidades Autónomas* (noviembre 2012), Madrid.
- (2013): *Conferencias Sectoriales-Reuniones en el año 2013*, Madrid.
- MONTILLA MARTOS, José Antonio (2011): «Las relaciones de colaboración en el nuevo marco estatutario: bilateralidad y participación», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 151, págs. 153-199.
- ORDÓÑEZ SOLÍS, David (2007): «Las relaciones entre la Unión Europea y las Comunidades Autónomas en los nuevos estatutos», *REAF*, n.º 4, págs. 69-128.
- PIERSON, Paul (1998): «The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis». SANDHOLTZ, Wayne; STONE SWEET, Alec (eds.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press.

- ROIG MOLÉS, Eduard (1999): «Asimetría y participación autonómica en la formación de la voluntad española en asuntos de la UE: ¿Participación a dos velocidades?», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 55, págs. 199-225.
- (2005): «La Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea en el año 2004», *Informe Comunidades Autónomas*, Instituto de Derecho Público, Barcelona.
- (2012): *Las Comunidades Autónomas y la posición española en asuntos europeos*, Tírant lo Blanch, Valencia.
- SCHARPF, Fritz W. (1997): *Games Real Actors Play. Actor-centred Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Westview Press.
- SCHIMMELFENNIG, Frank (1998): «Liberal Norms and the Eastern Enlargement of the European Union: A Case for Sociological Institutionalism». *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, vol. 27, págs. 459-472.
- TAJADURA TEJADA, Javier (2000): *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, Comares, Granada.
- XAVIER ARBÓS, Marín (2006): «Relaciones intergubernamentales: estado de la cuestión, cuestión de Estado», GARCÍA MORALES, María Jesús; MONTILLA MARTOS, José Antonio; ARBÓS i MARÍN, Xavier (eds), *Las relaciones intergubernamentales en el estado autonómico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, págs. 103-115.
- ZAMORA, José Antonio; KAISER, José Luis (2008): «El acuerdo de perspectivas financieras 2007-2013: la negociación», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 52, págs. 75-93.