

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

**NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL**

AGENDA

**ACTIVIDADES REALIZADAS:  
ENERO-MAYO 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:  
JUNIO-DICIEMBRE 2012**

CRÉDITOS

INFORME

**LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS TAMBIÉN JUEGAN LA PARTIDA DE LA NUEVA POLÍTICA DE COHESIÓN EUROPEA<sup>1</sup>****por Jorge Tuñón**

Profesor de Ciencia Política y Unión Europea de la Universidad Autónoma de Madrid, Investigador asociado al Centre d'Étude de la Vie Politique (CEVIPOL), Université Libre de Bruxelles (ULB)

Informe de Investigación: Colino, C.; Carmona, A.; Tuñón, J.; Hombrados, A.; Murillo, E. (2012): "Las Comunidades Autónomas frente a los retos de la Política de Cohesión Europea en la Nueva Europa ampliada: Capacidades y Estrategias". (Financiación para la realización del informe del Principado de Asturias).

**RESUMEN**

Durante la negociación de la nueva Política de Cohesión Europea, dentro del marco de la configuración del Periodo de planificación plurianual 2014-2020, César Colino, Ana Carmona, Angustias Hombrados, Encarnación Murillo y Jorge Tuñón editan el informe "Las Comunidades Autónomas frente a los retos de la Política de Cohesión Europea en la Nueva Europa ampliada: Capacidades y Estrategias", en el que se ponen de relieve los retos y desafíos de las CCAA por cuanto respecta a la política regional y dentro de un marco desfavorable, claramente determinado tanto por las últimas ampliaciones de la Unión Europea, como por la amplia crisis económica y financiera mundial.

**ABSTRACT**

During the negotiations towards the new European Cohesion Policy (within the 2014-2020 Programming period framework), César Colino, Ana Carmona, Angustias Hombrados, Encarnación Murillo y Jorge Tuñón coordinate the report "Las Comunidades Autónomas frente a los retos de la Política de Cohesión Europea en la Nueva Europa ampliada: Capacidades y Estrategias". The research points out the challenges of the Spanish "Autonomous Communities" dealing with the European Regional Policy despite an unfavorable context. Indeed, the last European Union enlargements or the economic and financial crisis at world scale constitute (at current) decisive and negative factors from the Spanish regions standpoints.

**1. INTRODUCCIÓN**

El informe de investigación "Las Comunidades Autónomas frente a los retos de la Política de Cohesión Europea en la Nueva Europa ampliada: Capacidades y Estrategias" aborda, desde un punto de vista pluridisciplinar y para un público amplio, una cuestión de relevancia práctica evidente en la situación actual de nuestro país, acerca de cómo y hasta qué punto las Comunidades Autónomas (CCAA) han sido capaces de reaccionar ante la creciente europeización de su contexto económico y sus políticas públicas y en especial a las consecuencias institucionales y económicas de la ampliación de la Unión Europea. Dicho de otro modo, en qué medida han tenido, tienen y van a seguir

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:  
ENERO-MAYO 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:  
JUNIO-DICIEMBRE 2012****CRÉDITOS**

teniendo para desplegar los recursos y estrategias adecuadas para seguir defendiendo y alcanzando sus intereses y objetivos en el marco de la pertenencia a la Unión Europea adaptándose a la evolución reciente de su configuración institucional y al proceso político tras la ampliación de la UE a 27 miembros y las reformas derivadas de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

Para ello, la investigación intenta hacer balance de la situación actual en los aspectos jurídicos, políticos, administrativos y económicos, pero además se interroga sobre las perspectivas de futuro en el marco de la actual crisis fiscal y financiera y de un cierto cuestionamiento de la legitimidad y eficacia del proyecto europeo. Así, este estudio pretende aportar algunas respuestas a la cuestión de hasta qué punto y bajo qué condiciones las CCAA han podido participar en la configuración de las políticas europeas que más les afectan, como las políticas de cohesión y las estrategias de crecimiento de la UE, y hasta qué punto son capaces de conseguir implementarlas en el nuevo contexto global. Por último, la investigación trata de dilucidar qué posibilidades de futuro y perspectivas de éxito tienen abiertas en los próximos años, dentro del marco de las capacidades de acción disponibles actualmente.

Para responder a estos interrogantes se hace necesario conocer en detalle tanto las nuevas políticas o estrategias europeas en cuestión y su reciente evolución y reforma, como el marco normativo, político, administrativo y económico que condicionan su aplicación en España, así como las estrategias y recursos reales que los actores implicados tienen disponibles. Por ello, se proponen diferentes perspectivas de análisis desde el derecho, la ciencia política, la ciencia de la administración o la economía.

A pesar de haberse publicado numerosos estudios sobre el impacto de la Unión Europea en las instituciones, competencias o políticas de las regiones en España y otros países de Europa, la principal virtud del informe radica en su aproximación multidisciplinar pero también integrada que plantea cuáles son los retos de las CCAA ante la evolución reciente de las políticas europeas de crecimiento y de cohesión abordando a la vez sus capacidades, estrategias seguidas y disponibles y los resultados y posibles consecuencias de las actuaciones europeas y nacionales para afrontar los retos de bienestar y legitimidad que los gobiernos autonómicos afrontan.

Por ello, se presentan, de modo panorámico, las características principales de la nueva política de cohesión, las novedades que implica y su vinculación con la estrategia renovada de Lisboa. Asimismo, se exponen las implicaciones y los retos que suponen para las regiones europeas en general y en particular para las CCAA. También se introducen los debates actuales más relevantes en varios países europeos sobre el papel de las regiones en Europa, o los conceptos de “europeización” y “capacidad de acción europea” como descriptores útiles para entender la evolución de la posición y estrategias regionales en Europa y sus determinantes y consecuencias.

## **2. LA POLÍTICA DE COHESIÓN EUROPEA Y SU TRASCENDENCIA PARA LAS CCAA**

La Política Regional Europea ha sido recientemente modificada en algunos aspectos menores, pero con posibles consecuencias prácticas. Por ejemplo, un enfoque de programación más estratégico, un mayor grado de concentración temática y presupuestaria; una remodelación del principio de proporcionalidad; y una apuesta clara por la descentralización y la simplificación. El más importante cambio es quizá su nueva orientación más estratégica hacia la consecución de los objetivos marcados en el año 2000 en la cumbre de Lisboa: el énfasis en la I+D+i y la formación.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:  
ENERO-MAYO 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:  
JUNIO-DICIEMBRE 2012****CRÉDITOS**

De acuerdo con la reciente reforma de la Política regional europea, tres son los objetivos principales de esta política: convergencia; competitividad regional y empleo; y cooperación territorial europea. Tres son también los instrumentos tradicionales de financiación de los que se sirve la política estructural o regional europea: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Cohesión. El FEDER financia inversiones en sectores como Medioambiente, Transportes, I+D+i, Renovación urbana y Energía, entre otros. El FSE financia gastos en formación, inserción en el mercado de trabajo, desarrollo empresarial, etc. y el Fondo de Cohesión financia redes transeuropeas de transporte, inversiones en medioambiente (sobre todo sector del agua y residuos) y eficiencia energética. Para el período 2007-2013 esta política viene contando con 347.410 millones de euros, es decir con el 35,7% del total del presupuesto europeo.

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

Asimismo, la ampliación de la UE a 27 miembros y la reforma de la Política Regional Europea han afectado a los criterios de financiación y selección de regiones objeto de la política. Han desaparecido la denominación de regiones del Objetivo 1, 2 y 3 y se ha creado una nueva clasificación, inicialmente con tres tipos de Objetivos (Convergencia, Competitividad y Cooperación Territorial). Las regiones con un PIB per cápita inferior al 75 por 100 de la media de la UE-25 son las llamadas regiones del objetivo “convergencia”. Por encima del 75 por 100 de la media europea se sitúan las Regiones del objetivo “competitividad”, mientras que no responde a criterios de PIB per cápita el tercero de los objetivos, el de la “cooperación territorial”. Sin embargo y como reminiscencia de los antiguos objetivos 1, 2 y 3, también se distingue entre: a) Regiones con un PIB per cápita superior al 75 por 100 de la media de la UE-25 pero inferior al 75 por 100 de la media de la UE-15 (afectadas por el llamado “efecto estadístico”) llamadas regiones “phasing-out”; y b) Regiones que en el período de programación 2000-2006 pertenecían al Objetivo 1 pero que ya sobrepasan el umbral del 75 por 100 del PIB per cápita de la UE-15, llamadas regiones “phasing-in”. En el caso español, ocho comunidades autónomas han quedado encuadradas dentro del objetivo de “competitividad regional y empleo”. Otras cuatro de ellas (Galicia, Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha) son consideradas como regiones del objetivo “convergencia”. Asturias y Murcia, junto con las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, se han encuadrado dentro de las regiones “phasing-out”, y otras tres (Castilla y León, Comunidad Valenciana y Canarias) están entre las llamadas regiones “phasing-in”.

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

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:  
ENERO-MAYO 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:  
JUNIO-DICIEMBRE 2012****CRÉDITOS**

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

### **3. EVALUACIÓN MULTIDISCIPLINAR DE LAS POSIBILIDADES DE LAS CCAA EN LA NUEVA POLÍTICA DE COHESIÓN EUROPEA**

Ante los cambios del marco jurídico general de la UE con el Tratado de Lisboa, de sus objetivos estratégicos de política económica y de cohesión y necesidad de adaptación a las nuevas circunstancias de las CCAA se hace necesario una valoración de las capacidades, estrategias y resultados de nuestro sistema de organización territorial del Estado y de nuestros gobiernos autonómicos.

Por ello, el estudio, entre otros aspectos, destaca por: a) Definir y delimitar la Política de Cohesión Europea, particularmente en su incidencia sobre las CCAA y a la luz del nuevo Tratado de Lisboa y la nueva Estrategia 2020. Proveer a los decisores públicos, empresas y particulares a nivel autonómico de una panorámica de las políticas regionales europeas y de los condicionantes normativos, administrativos y prácticos de la gestión de los fondos comunitarios; b) Identificar las capacidades y los obstáculos con los que se encuentran las CCAA a la hora de participar en los procesos decisorios europeos y en particular en la negociación, programación y ejecución y seguimiento de la Política de Cohesión Europea. Contribuir a mejorar las líneas de comunicación y acción de las CCAA ante el nivel nacional y europeo; c) Analizar cuáles son los efectos sobre las CCAA de los nuevos retos de la Política de Cohesión Europea, en su apuesta por una mayor inversión en Investigación, Desarrollo e innovación Empresarial (I+D+i) en un contexto de crisis económica y restricciones presupuestarias de las economías nacionales de los Estados Miembros; d) Contribuir a la elaboración de estrategias regionales para el impulso de la participación en Europa y en las políticas europeas con relevancia regional decisiva, aprovechando los instrumentos puestos a disposición por la Política de Cohesión Europea. Ayudar a proponer estrategias que contribuyan a maximizar los objetivos de crecimiento y desarrollo, sirviéndose de los instrumentos puestos a disposición de la Administración General del Estado (AGE) y las CCAA por la Política Europea de Cohesión; y e) Maximizar los márgenes de acción de los que disponen las CCAA respecto a la Política de Cohesión europea (teniendo en cuenta de manera particular los cambios introducidos por el Tratado de Lisboa y la Estrategia Europea 2020).

Particularmente, el grueso de la investigación se fundamenta en cuatro áreas temáticas perfectamente definidas que: de una parte suceden a un primer apartado de carácter contextual e introductorio; y de otra parte anteceden a la propuesta de conclusiones.

- El segundo capítulo trata sobre las reformas introducidas por el Tratado de Lisboa y sus implicaciones para las CCAA, abordando los elementos de continuidad y las novedades en el Tratado con respecto a la situación de las regiones, en especial mirando a las novedades concernientes a la aplicación del principio de subsidiariedad, como el llamado “mecanismo de alerta temprana”. También se detiene en el contexto interno, tratando las bases normativas de la participación autonómica en la elaboración del derecho europeo y en su aplicación, haciendo especial hincapié

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:  
ENERO-MAYO 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:  
JUNIO-DICIEMBRE 2012****CRÉDITOS**

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

- El tercer capítulo aborda primero los mecanismos que han utilizado hasta ahora las CCAA para participar, bien directamente en el proceso de adopción de decisiones de la UE (Consejo de la UE, Comisión Europea, Delegaciones en Bruselas, Comité de las Regiones, asociacionismo interregional), o bien indirectamente a través de los cauces establecidos por el propio Estado español. En segundo lugar, describe los órganos y canales a través de los cuales las CCAA participan en el ámbito interno, como la Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea (CARUE), las conferencias sectoriales, las comisiones bilaterales y la Representación permanente. Asimismo, el capítulo plantea tanto algunas disfuncionalidades como los logros esenciales derivados de la utilización de todos estos canales, incidiendo en los principales retos pendientes dentro de este marco de actuación.

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

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

**4. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS**

El sexto y último capítulo, que sirve como síntesis general al estudio, presenta una serie de conclusiones y propuestas de mejora en cada uno de los ámbitos tratados.

Por cuanto a la participación autonómica en la negociación de la Política de Cohesión se refiere, apuesta por: el establecimiento de una mayor participación autonómica en la definición de las grandes líneas estratégicas en torno a las que giran las prioridades de la UE en el proceso de negociación de las perspectivas financieras (las cuotas de protagonismo de los actores regionales deben establecerse en clave interna evitando que la decisión quede únicamente en manos del Estado Central); la necesidad de contar con los “inputs” autonómicos de cara a la negociación del próximo marco financiero plurianual 2014-2020; la concreción a nivel interno de la política de cohesión, (aplicación del principio de partenariado, por parte del Reglamento Europeo -1083/2006-), más allá de que el Estado sea el referente automático inicial; la mejora del desarrollo de foros multilaterales así como la participación de los agentes sociales en la programación y aplicación regional de las políticas de cohesión; o la proposición de una discusión real



**PORTADA**

sobre la oportunidad y conveniencia de trasladar la responsabilidad de la autoridad de gestión de los fondos europeos a las administraciones autonómicas.

**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:  
ENERO-MAYO 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:  
JUNIO-DICIEMBRE 2012****CRÉDITOS**

En relación a la participación autonómica en el contexto multinivel de la política europea, el informe recomienda: el potenciamiento de la revitalización de la CARUE a través de una más estrecha colaboración entre Estado y CCAA confiando en el beneficio mutuo para ambos del avance de las relaciones de coordinación superando los avatares del juego de mayorías políticas, algo que ya se ha plasmado en la creación de un extenso informe o Plan Anual de la CARUE, que en 2010 tuvo su primera edición, albergando hasta treinta temáticas de contenido sustancial; la redistribución de los Comités tanto del Consejo como de la Comisión Europea en los que participan las CCAA por periodos de rotación y liderazgo regional más amplios que los actuales de seis meses; el desarrollo de las potencialidades del modelo de la CORE (Coordinación de Oficinas Regionales Españolas” en Bruselas); o la proposición de una discusión real sobre las posibilidades de apertura de la participación autonómica a nuevas configuraciones del Consejo, incluyendo, en su caso, el Consejo de Asuntos Generales en los temas de cohesión y el “Grupo Medidas Estructurales”, en calidad de mecanismo preparatorio del mismo. Cabría entonces apostar por una estrategia de apertura gradual, que bien podría iniciarse a través de los órganos preparatorios del Consejo.

En torno al desarrollo de la capacidad administrativa en la coordinación y la gestión de los fondos comunitarios, la investigación sugiere: la dotación, por parte de las CCAA, de recursos humanos suficientes, así como su adecuada capacitación en asuntos europeos, apuntado específicamente al reforzamiento del iniciado plan de formación europea con la AGE y del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP); la dinamización del funcionamiento de las comisiones interdepartamentales de acción exterior existentes dentro de las CCAA, para fomentar la coordinación interna; la mejora y generalización del acceso autonómico al sistema de información europeo CIRCA, así como la creación de un sistema de comunicación extra-net entre las administraciones públicas españolas, sobre la política de cohesión europea; el aprovechamiento de la recientemente creada Conferencia de Gobiernos de las CCAA como instrumento de cooperación horizontal en asuntos europeos, además de agilizarse de este modo la participación autonómica dentro del marco de las referidas Conferencias Sectoriales; o la dotación de la agenda del Consejo de Política Fiscal y Financiera de mayores contenidos europeos, entre otros.

Por último, y de cara a la maximización del rendimiento económico de las iniciativas cofinanciadas, el estudio advierte la necesidad de: potenciar los mecanismos de política regional nacionales, revisando al alza la dotación presupuestaria correspondiente a los actuales Fondos de Compensación Interterritorial (FCI), dentro de una reforma más amplia de los mismos; tal y como vienen haciendo CCAA como Andalucía o Cataluña, potenciar las iniciativas JEREMIE y JESSICA para mejorar el acceso a la financiación de las empresas (sin pérdida de los fondos prestados previamente, es decir con fondos reembolsables a las autoridades involucradas en la gestión del gasto en cohesión); poner un mayor énfasis en el impacto que las ayudas europeas deben tener sobre los principales indicadores económicos tanto a escala regional como nacional; simplificar los procedimientos de aplicación de la Política de Cohesión sin pérdida de eficacia; descentralizar más la gestión de las ayudas estructurales para agilizar la puesta en marcha de los proyectos de Inversión subvencionables por ellas; o cumplir los criterios de adicionalidad por parte de las distintas administraciones nacionales en los programas operativos, entre otros. ■