



UNIVERSIDAD DE JAÉN

**ESCUELA DE DOCTORADO
DERECHO PÚBLICO Y COMÚN
EUROPEO**

TESIS DOCTORAL

**GOBERNANZA MULTINIVEL Y ENTIDADES
LOCALES: DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE
UNA POLÍTICA EUROPEA DE
DESARROLLO SOSTENIBLE EN LAS
COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

**PRESENTADA POR:
Doña Ana María PASTORINO CASTRO**

**DIRIGIDA POR:
Prof. Dr. Víctor Luis GUTIERREZ CASTILLO**

**JAÉN, FECHA
ISBN**

Agradecimiento

A mi tutor y director de tesis, Prof. Dr. Víctor Luis Gutiérrez Castillo, mi profundo y eterno agradecimiento por todo el apoyo que me ha brindado a lo largo de todo el proceso de investigación, tanto en los aspectos académicos como en lo personal, por no dejarme decaer en los momentos difíciles.

<i>INTRODUCCIÓN</i>	10
1. Presentación del tema	10
2. Delimitación del objeto de estudio e hipótesis central	11
3. Metodología y fuentes	12
4. Estructura de la tesis	13
1.1. Teorías sobre la integración europea.....	17
1.1. 1. Federalismos y funcionalismos.....	17
1.1. 2. Teorías de las Relaciones Internacionales.....	21
1.1. 3. Otras teorías	23
1.2. Gobernanza multinivel.....	24
1.2.1. Delimitación conceptual.....	24
1.2.2. Concepto y clases de gobernanza	26
1.2.2.1. Enfoques y definiciones.....	26
1.2.2.2. Clases de gobernanza.....	29
1.3. Unión Europea y Gobernanza Multinivel	35
1.3.1. El Libro Blanco sobre la Gobernanza	35
1.3.2. La Gobernanza multinivel en el Tratado de Lisboa	38
1.3.2.1. Principios de subsidiariedad y de proporcionalidad.....	38
1.3.2.2. El Protocolo sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad	41
1.3.3. El Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel.....	43
1.4. Opción por la Gobernanza Multinivel como marco teórico.....	46
<i>2. SISTEMA POLÍTICO EUROPEO Y DESARROLLO SOSTENIBLE</i>	48
2.1. Estructura jurídico- institucional de la Unión Europea (UE)	48
2.1.1. Ordenamiento jurídico de la Unión Europea.....	48
2.1.1.1. Características generales	48
2.1.1.2. Derecho originario	53
2.1.1.3. Derecho derivado	56
2.1.1.4. Acuerdos internacionales	59
2.1.1.5. Otros actos	61
2.1.2. Diseño institucional.....	63
2.1.2.1. Consejo Europeo	64
2.1.2.2. Consejo.....	66
2.1.2.3. Comisión Europea	72
2.1.2.4. Parlamento Europeo.....	79
2.1.2.5. Proceso decisorio	83
2.1.2.6. Sistema Judicial de la Unión Europea	88
2.2. Ordenamiento del territorio en la Unión Europea y Desarrollo Sostenible	98
2.2.1. Política de planificación territorial en Europa.....	99
2.2.1.1. Estrategia Territorial Europea (ETE): lanzamiento y evolución	100
2.2.1.2. Estrategia Territorial Europea (ETE): aspectos generales	107
2.2.2. Medio Ambiente en la Unión Europea y Política europea de desarrollo sostenible.....	109
2.2.2.1. La Unión Europea y el medio ambiente.....	110
2.2.2.2. Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible.....	113

3. PARTICIPACIÓN DE LOS GOBIERNOS SUBESTATALES EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEO	119
3.1. Los inicios de la participación, redes y asociaciones	119
3.2. Inserción institucional: El Comité de las Regiones (CdR)	122
3.2.1. Creación y composición.....	123
3.2.2. Funciones y organización.....	126
3.2.3. Subdivisión territorial en los Estados miembros y representación en el CdR	129
3.2.4. Labor del CdR y proceso de toma de decisiones de la Unión Europea ...	142
3.2.5. Control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.....	145
3.3. Las oficinas regionales	146
3.4. La política de cohesión europea.....	150
3.5. Nomenclatura de Unidades Territoriales Estadísticas (NUTS)	163
4. ESTADO ESPAÑOL Y DESARROLLO SOSTENIBLE	167
4.1. Organización del Estado de las Autonomías.....	167
4.1.1. Organización territorial del Estado y las Comunidades Autónomas (CCAA)	167
4.1.1.1. Forma y poderes del Estado.....	167
4.1.1.2. Organización institucional de las Comunidades Autónomas.....	170
4.1.1.3. Distribución de competencias e integración europea	173
4.1.1.4. La Hacienda Autonómica.....	175
4.1.2.1. Mecanismos internos.....	182
4.1.2.2. Mecanismos externos.....	189
4.1.3. Las Entidades Locales en el Estado Autonómico	193
4.1.3.1. Autonomía local, competencias y relaciones con la administración general y las autonómicas	194
4.1.3.2. Gobierno local.....	203
4.2. España y la política de cohesión europea	209
4.2.1. Reseña histórica	209
4.2.2. España en la NUTS	215
4.2.3. Programación actual de la política de cohesión	217
4.3. Ordenamiento Territorial, Medio Ambiente y Estrategia Española de Desarrollo Sostenible.....	225
4.3.1. Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en España.....	225
4.3.1.1. Ordenamiento Territorial.....	225
4.3.1.2. Medio Ambiente.....	233
4.3.2. Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (EEDS)	237
4.3.2.1. Sostenibilidad Urbana y Local	239
4.3.2.2. Desarrollo sostenible rural	240
4.3.3. Desarrollo sostenible en las Comunidades Autónomas y la implementación de las Agendas 21 Locales	243
CONCLUSIONES	248
BIBLIOGRAFÍA	261
RELACIÓN CRONOLÓGICA DE TRATADOS CITADOS	291
ANEXOS	293
ANEXO I- Comunidades Autónomas, Provincias, Ayuntamientos signatarios de la Carta GMN	293

ANEXO II- Procedimientos de las CCAA para el control del principio de subsidiariedad	295
ANEXO III- Participación de España en Programas e Iniciativas- Período 2014-2020	301
ANEXO IV- Nuts 1- Noroeste	304
ANEXO V- Nuts 1 Noreste	305
ANEXO VI- Nuts 1 Centro	306
ANEXO VII- Nuts 1 Este	307
ANEXO VIII- Nuts 1 Sur	308
ANEXO IX- Nuts 1 Canarias.....	309
ANEXO X- Ordenamiento territorial en las CCAA	310
ANEXO XI- Programas de desarrollo rural de las CCAA	319

Siglas, acrónimos y abreviaturas

A21L	Agenda 21 local	BEI	Banco Europeo de Inversiones
AE	Alianza Europea	BM	Banco Mundial
AECT	Agrupaciones europeas de cooperación territorial	CAJI	Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior
AEMA	Agencia Europea de Medio Ambiente	CALRE	Conferencia de Asambleas Legislativas de las Regiones de Europa
AGE	Administración General del Estado	CARCE	Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas
ALCAN	Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte	CRPM	Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas de Europa
ALDE	Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa	CARUE	Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea
AR	Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad	CCAA	Comunidades Autónomas
ARE	Asamblea de las Regiones de Europa	CCI	Centro Común de Investigación
ARFE	Asociación de Regiones Fronterizas de Europa	CdR	Comité de las Regiones
ASAEL	Asociación Aragonesa de Entes Locales	CE	Constitución Española
		CEAL	Carta Europea de la Autonomía Local

CECA	Comunidad Económica del Carbón y el Acero	COPREPA	Conferencia de Presidentes de Parlamentos Autonómicos
CEE	Comunidad Económica Europea	COREPER	Comité de Representantes Permanentes
CEEA	Comunidad Europea de Energía Atómica	COSAC	Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios de los Parlamentos de la Unión Europea
CEMAT	Conferencia Europea de Ministros responsables de Ordenación del Territorio	CPDN	Contribuciones Previstas Determinadas a Nivel Nacional
CEOT	Carta Europea de Ordenación del Territorio	CPFF	Consejo de Política Fiscal y Financiera
CES	Comité Económico y Social	CRE	Conservadores y Reformistas Europeos
CIAUE	Comisión Interministerial para Asuntos relacionados con la Unión Europea		

CICEDS Comisión Interministerial de Coordinación de la Estrategia de Desarrollo Sostenible	CSAL Conferencia Sectorial de Asuntos Locales
CMNUCC Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	CTE Centros Temáticos Europeos
CMRE Consejo de Municipios y Regiones de Europa	DETOR Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural
CNAL Comisión Nacional de Administración Local	DG REGIO Dirección General de Política Regional y Urbana
CNUMAD Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo	DO Diario Oficial
COP Conferencia de las Partes en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	DOT Directrices de Ordenación Territorial
	DPOT Directrices y Plan de Ordenación Territorial

DUSI Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado	EUROSTAT Oficina Europea de Estadística
EDS Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible	FCI Fondo de Compensación Interterritorial
EEDS Estrategia Española de Desarrollo Sostenible	FEADER Fondo Europeo Agrícola para el Desarrollo Rural
EEMS Estrategia Española de Movilidad Sostenible	FEAGA Fondo Europeo Agrícola de Garantía
EESUL Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local	FEDER Fondo Europeo de Desarrollo Regional
EIONET Environment Information and Observation Network	FEMP Federación Española de Municipios y Provincias
EPER European Pollutants Emission Register	FEOGA Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola
EPRTR European Pollutants Release and Transfers Register.	FEP Fondo Europeo de Pesca
EQUAL Iniciativa Comunitaria dirigida a impulsar –dentro de la cooperación transnacional- la lucha contra la discriminación en el mercado laboral	FSE Fondo Social Europeo
ESPON European Spatial Planning Observation Network	GAL Grupos de Acción Local
ETE Estrategia Territorial Europea	ICLEI International Council for Local Environmental Initiatives
EUR-Lex Servicio de publicación en línea de	IFOP Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca
	INSPIRE Infrastructure for Spatial

documentación de la Unión Europea EUROCITIES Red de Ciudades Europeas	Information in Europe
--	-----------------------

INTERACT Programa de coordinación de los capítulos de la iniciativa comunitaria INTERREG III	MENR Marco Estratégico Nacional de Referencia de España
INTERREG Iniciativa de la Unión Europea en favor de las zonas fronterizas	MERCOSUR Mercado Común del Sur
LEADER Liaisons entre actions de developpement de l'economie rural	NUTS Nomenclatura de unidades territoriales estadísticas
LIFE Instrumento financiero para el medio ambiente	OCDE Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
LISIGE Ley sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España	OMM Observatorio de la Movilidad Metropolitana
LMGL Ley de Modernización del Gobierno Local	OSE Observatorio de la Sostenibilidad en España
LO Ley Orgánica	PAC Política Agrícola Común
LOFCA Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas	PAES Plan de Acción para la Energía Sostenible
LOREG Ley Orgánica del Régimen Electoral	PDR Programas de Desarrollo Regional
LRBRL Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local	PDRS Programa de Desarrollo Rural Sostenible
LRSAL Ley Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local	PE Parlamento Europeo
MCA Marco Comunitario de Apoyo	PESC Política Exterior y de Seguridad Común
MED Área mediterránea de Europa	

PFN Puntos Focales Nacionales	POTA Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía
PIB Producto Interior Bruto	PPE Partido Popular Europeo
PIE Política de Ingresos del Estado	PRTR- España Registro Estatal de Emisiones y Fuentes Contaminantes
PMUS Planes de Movilidad Urbana Sostenible	PROYMASA Proyectos Medio Ambientales, Sociedad Anónima
PNR Plan Nacional de Reformas	PSE Partido de los Socialistas Europeos
PNUD Programa de las Naciones Unidas	

para el Desarrollo	PT	Plan Territorial
PO Programas Operativos	PTP	Plan Territorial Parcial
POCInt Programa Operativo de Crecimiento Inteligente	REGLEG	Conferencia de Presidentes de Regiones con Poder Legislativo
POCS Programa Operativo de Crecimiento Sostenible	Regl.	Reglamento
POCTEFA Programa de Cooperación Territorial España-Francia-Andorra	REPER	Representación Permanente de España ante la Unión Europea
POCTEP Programa de Cooperación INTERREG V A España – Portugal	RSS	Red de Seguimiento de la Subsidiariedad
POL Programa Operativo Local	SEE Europeo	Sistema Estadístico
POMAC Programa Operativo de Cooperación Territorial Madeira-Azores-Canarias	SUDOE Europa	Área Sudoeste de Europa

TCEE Tratado de la Comunidad Económica Europea	TPICE	Tribunal de Primera Instancia de la Comunidad Europea
TFP Tribunal de la Función Pública	TUE	Tratado de la Unión Europea
TFUE Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea	UCLG	United Cities and Local Governments
TG Tribunal General	UE	Unión Europea
TJ Tribunal de Justicia	UEM	Unión Económica y Monetaria
TJCE Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas	UPL	Unidad Permanente de Lisboa
TJUE Tribunal de Justicia de la Unión Europea	URBACT	Programa de Cooperación Territorial Europea
TL Tratado de Lisboa	URBAN	Iniciativa Urbana

INTRODUCCIÓN

1. Presentación del tema

Una de las respuestas al proceso de globalización económica producido al final del siglo XX, ha sido la creación de nuevos esquemas de integración regional o la profundización de los ya existentes, siendo un ejemplo de estos últimos, la Unión Europea (UE) tras el Tratado de Maastricht, de 1992. Para explicar la naturaleza de la UE se han ido elaborado diversos marcos teóricos que fueron acompañando al propio proceso de integración.

Desde el federalismo hasta la gobernanza multinivel, la discusión giró en torno al debate intergubernamentalismo- supranacionalismo. Entre los primeros en introducir el concepto de gobernanza multinivel, se encuentra Marks, que lo utilizó para describir la desmonopolización estatal en materia de elaboración de las políticas públicas europeas, constatando que la actuación de los actores subnacionales no quedaba circunscripta al marco estatal, dado que estas entidades implementaban redes, tanto a nivel nacional como internacional.

Durante décadas, la integración europea fue reforzando las instituciones y centralizando la toma de decisiones de las políticas comunitarias. Esta situación comenzó a modificarse hacia finales del siglo pasado, hasta convertir a Bruselas en uno de los lugares donde gran cantidad de *lobbies* se hallan presentes. En efecto, la europeización de las diferentes políticas antes reservadas a los Estados miembros de la Unión Europea, fue generando una red de actores públicos y privados con distinto grado de intervención en la adopción y gestión de las decisiones regionales.

A partir de la adopción del sistema europeo de cohesión económica y social, la gobernanza multinivel introdujo en el análisis a las distintas instancias

subnacionales que intervienen en la gestión de políticas públicas. Este marco resulta de especial interés para el caso de los Estados miembros de la Unión Europea que tienen una estructura de tipo federal, más allá de la denominación y el grado de autonomía que sustenten los entes territoriales que los conforman. Por ello, entre los problemas actuales que enfrentan las administraciones públicas locales, se encuentra el de la multiplicidad de relaciones que van de lo regional-local hasta las instancias supranacionales de decisión, pasando por el nivel estatal.

En este trabajo se analiza, a la luz de la gobernanza multinivel, el recorrido que realiza una de las políticas públicas europeas¹- la política de desarrollo sostenible- desde su formulación en el ámbito comunitario hasta su efectiva implementación en los niveles de gobierno encargados de hacerlo, en España. La opción por este marco conceptual se debe a la flexibilidad que brinda respecto a las teorías explicativas de la integración europea, y a la introducción en el análisis, que otorga a las entidades subestatales.

Se estudian las formas de inserción que regiones y entidades locales en el diseño jurídico - institucional de la Unión Europea, así como la estructura administrativa y territorial del Estado español, con el propósito de contribuir, en alguna medida, a detectar las dificultades que en dicho proceso puedan encontrarse y, de esa manera, poder esbozar algunas posibles soluciones a las mismas. Si bien existe profusa investigación sobre el nivel regional, no ocurre lo mismo con las entidades locales.

2. Delimitación del objeto de estudio e hipótesis central

El objetivo general de la investigación –de carácter multidisciplinar- es detectar y explicitar –a través de la política de desarrollo sostenible- si existe una adecuada coordinación entre los diferentes niveles de gobierno involucrados y una equilibrada distribución de competencias y responsabilidades entre ellos,

¹ Que atraviesa horizontalmente a muchas políticas europeas.

así como una posible alteración de las facultades de las entidades involucradas en el proceso de adopción de decisiones y en la fase de implementación de las mismas.

Como objetivos específicos, se plantean los siguientes: estudiar los diferentes enfoques teóricos y contrastarlos con la gobernanza multinivel a efectos de comprobar la pertinencia de la misma para encuadrar el objeto de estudio, así como indagar su posible adecuación con los otros enfoques; examinar el diseño institucional de la Unión Europea y la participación de las regiones y los gobiernos locales en el mismo; observar el funcionamiento del proceso decisorio de la Unión Europea a efectos de detectar el grado de incidencia de los gobiernos subestatales en el mismo; estudiar la organización política de España y de sus subdivisiones territoriales, así como la distribución de competencias; identificar los principios de la estrategia española de desarrollo sostenible y de sus pares autonómicas; y analizar la implementación de las Agendas 21 Locales en España.

Se parte del supuesto de que los gobiernos locales y regionales tienen un inadecuado peso en el proceso de toma de decisiones respecto a la responsabilidad en la implementación de la política europea en materia de desarrollo sostenible, de acuerdo al rol que desarrollan en ámbitos supranacionales y transnacionales, y su posición en el ordenamiento español y los canales de participación en él existentes.

3. Metodología y fuentes

Como fuentes de información se utilizaron libros y artículos de autores relevantes de cada disciplina que se debió abordar. Asimismo, se han utilizado fuentes institucionales de las diversas instancias analizadas, en el examen multinivel, así como a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Además, se han estudiado diversos textos convencionales, tanto del ámbito europeo como los de alcance internacional. Para visualizar y ordenar el tratamiento de determinados temas, se han elaborado cuadros conteniendo los

datos de interés –obtenidos en diferentes páginas *web*-, a efectos de extraer de ellos algunas apreciaciones.

En el relevamiento bibliográfico que se hiciera en primera instancia, se constató la falta de información detallada y actualizada sobre la puesta en marcha de la Agenda 21 Local en muchas Comunidades Autónomas. Se recurrió entonces a investigar algunos de los datos requeridos en las distintas páginas *web* de los municipios, así como a trabajos de distintos autores.

4. Estructura de la tesis

El primer capítulo se dedica a explicitar el marco teórico en el que se encuadra la investigación. Se realiza, en primer lugar, una reseña de las principales teorías elaboradas para analizar el proceso de integración europea, desde el federalismo hasta la gobernanza multinivel. En segundo lugar, se traza la evolución de cómo la Unión Europea ha ido incorporando dicho concepto. En esa instancia se examinan el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea, el estado de la cuestión en la última reforma convencional, el Libro Blanco sobre la Gobernanza Multinivel y la Carta de la Gobernanza Multinivel en Europa, tomando en consideración el peso que cada instrumento tiene en la consolidación del concepto.

En el segundo capítulo se analizan las instituciones relevantes en la formulación de las políticas públicas europeas y en el proceso de toma de decisiones –Consejo Europeo, Consejo, Comisión y Parlamento-, así como en el control jurisdiccional del Derecho de la Unión Europea, destacando la incidencia que el Tribunal de Justicia ha tenido en el perfeccionamiento del mismo. Si bien el análisis de los temas señalados se realiza sobre la normativa vigente, se marcan los principales hitos en la evolución de los mismos, dando así cabida a un enfoque desde el institucionalismo histórico, que se suma al marco teórico principal. Asimismo, se destacan las características que presenta

el modo de inserción de las administraciones españolas en la estructura institucional europea, y las disposiciones constitucionales y legales relacionadas con la jerarquía y aplicación del Derecho de la Unión en su orden jurídico nacional.

En la tercera parte del trabajo se estudia la participación de los gobiernos subestatales en el proceso de integración europeo. Así, se describen las diversas formas de asociación de las entidades locales y regionales, se analiza el Comité de las Regiones y la política de cohesión europea.

Del Comité se analiza su composición, funcionamiento y papel que desempeña en el proceso decisorio europeo. En una segunda instancia se estudia la estructura político – administrativa de los Estados miembros y la integración de las delegaciones nacionales en el órgano consultivo. Asimismo, en el tercer capítulo se presta especial atención al rol que desempeña el Comité en el control de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, destacándose las disposiciones del convenio de cooperación que tiene con la Comisión Europea y la Red de Seguimiento establecida por el órgano de representación de las entidades subestatales.

Otro aspecto que se describe, es la participación de las regiones europeas a través de las oficinas que han ido estableciendo a lo largo del proceso de integración europeo, con el objetivo de representar los intereses regionales, prestar asistencia técnica, así como preparar y difundir información sobre las distintas políticas europeas. Se continúa con un panorama evolutivo de la política de cohesión y cómo los fondos, programas e iniciativas han incidido en el desarrollo de las regiones.

En el capítulo 4 se presentan las características del Estado Autonómico, con una breve referencia a los poderes del Estado y su organización territorial. Se describe la delimitación de competencias –en particular, respecto al proceso de integración- entre la administración central y las administraciones autonómicas.

Se describe también, la forma de organización institucional y los mecanismos previstos para garantizar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (CCAA). Por otra parte, se analizan los mecanismos internos que se han ido adoptando para la intervención de las autonomías en los asuntos europeos que caen en su esfera de competencia, tanto en la fase ascendente de implicación en la formación de la voluntad del Estado respecto a las políticas europeas, como en la fase descendente, de adopción normativa y ejecución de esas políticas. Asimismo, se estudian las estrategias externas de participación de las CCAA: mediante las vía institucional europea, de integración en el Comité de las Regiones o a través del establecimiento de oficinas regionales en Bruselas.

Tratamiento especial se realiza sobre el lugar de las entidades locales en el entramado del Estado autonómico. Para ello, se presentan las principales características del panorama local español y se estudia su regulación y las competencias de los gobiernos locales, de los cuáles se describe su conformación institucional, asuntos sobre los cuales son competentes y los recursos financieros con los que cuentan.

Se dedica la segunda parte del capítulo, realizando una evolución histórica de la participación española en la política de cohesión europea, señalando la caracterización de las regiones españolas nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas (NUTS), y se presentan las características de la programación actual -2014-2020- de los fondos europeos.

En la última parte, se da tratamiento a los temas de la ordenación territorial, del medio ambiente y de la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (EEDS) Respecto a la ordenación del territorio, al tratarse de una competencia autonómica, se analizan los instrumentos que se han ido adoptando en las CCAA. Respecto a la política de medio ambiente, se describen los aspectos institucionales, la legislación pertinente y las redes ambientales creadas.

En cuanto a la EEDS se relata el proceso de adopción y su alineamiento con su par europea. Asimismo, se destacan aspectos particulares como el desarrollo

urbano y local, y las características del desarrollo sostenible en el ámbito rural. Por último, se brinda un panorama de la implantación de las Agendas 21 Locales en diversas CCAA. Finalmente, se presentan las conclusiones derivadas del trabajo de investigación.

1. MARCO TEÓRICO Y PRECISIONES CONCEPTUALES

1.1. *Teorías sobre la integración europea*

El sistema político establecido en la Unión Europea, construido a partir de la segunda posguerra mundial con la suscripción del Tratado de París de 1951 y de los Tratados de Roma de 1957, presentó desde sus comienzos un carácter *sui generis*, dada su diferenciación respecto a las organizaciones internacionales típicas, así como de las estructuras políticas de carácter estatal.

Tanto en las teorías propias de la integración como los intentos de adaptación de las teorías de las relaciones internacionales al fenómeno integracionista, los debates doctrinarios han ido reflejando los impulsos y los frenos que se han dado en el esquema de integración, desde la creación de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero (CECA) en 1951 hasta la profundización que el proceso tuvo a partir de la década del noventa del siglo veinte, pasando por el frustrado intento de establecer una Constitución Europea.

En este apartado se describen las principales corrientes teóricas que se han elaborado para analizar el proceso de integración europea, a efectos de aportar los elementos necesarios para explicar la elección del marco teórico de este trabajo de investigación. Desde el federalismo primigenio, hasta la gobernanza multinivel, pasando por el funcionalismo (con sus distintas versiones), la discusión teórica ha girado en torno al debate supranacionalismo-intergubernamentalismo.

1.1. 1. Federalismos y funcionalismos

Si bien el federalismo tiene hondas raíces históricas, en su versión contemporánea fue utilizada por los impulsores de la integración europea, más como un ideal político, que como una estricta posición doctrinaria. Sus premisas básicas fueron la división de poderes entre las distintas instancias de

gobierno de una comunidad de Estados, y la consagración de su regulación en un texto de tipo constitucional.

Uno de los acontecimientos más destacables respecto a la puesta en marcha de un movimiento federalista es el proyecto de creación de una Unión Paneuropea impulsado por el Conde Coundenhove – Kalergi, en la primera posguerra mundial, a partir de su libro Pan Europa, de 1923. En el prólogo de su obra, el autor señala que “Entre la Escila de la dictadura militar rusa y la Caribdis de la dictadura financiera americana sólo hay un camino estrecho que conduce a un futuro mejor....Este camino se llama Pan-Europa y significa: que Europa debe ayudarse a sí misma constituyéndose en una unión político-económica.”

Algunos años después, el Ministro de Asuntos Exteriores de Francia, Aristide Briand, pronunciaría un discurso –en el marco de la Sociedad de Naciones– sobre la idea de una federación europea:

...Me he dedicado durante los últimos años a una propaganda activa a favor de una idea que se ha querido calificar de generosa, quizá para dispensarse de hacerlo de imprudente. Esta idea, que ha nacido hace ya bastantes años, que ha frecuentado la imaginación de los filósofos y de los poetas, que ha obtenido lo que se puede llamar éxito de estima, ha progresado en los espíritus por su propio valor. Ha terminado apareciendo respondiendo a una necesidad. Los propagandistas se han reunido para retomarla, para introducirla en el espíritu de las naciones, y yo confieso que me he encontrado entre esos propagandistas (...) Pienso que entre los pueblos que están geográficamente agrupados como los pueblos de Europa, debe existir una suerte de vínculo federal; estos pueblos deben en todo momento tener la posibilidad de entrar en contacto, de discutir sus intereses, de adoptar resoluciones comunes, de establecer entre ellos un lazo de solidaridad, que les permita, en los momentos que se estimen oportunos, hacer frente a las circunstancias graves, si es que éstas surgen.

Este vínculo es el que yo quisiera esforzarme en establecer (...) Evidentemente, la asociación tendrá en efecto sobre todo en el dominio económico: es la cuestión que más presiona. Creo que puede tener éxito. Pero esto seguro que un punto de vista político, un punto de vista social, la atadura federal, sin afectar a la soberanía de las naciones... (Discurso ante la Asamblea de la Sociedad de Naciones, 5-Septiembre-1929).

A partir de esas ideas centrales, el gobierno francés elaboró un Memorandum sobre la organización de un régimen de unión federal europea. El proyecto impulsado por Francia naufragaría debido al desencadenamiento de la segunda guerra mundial. No obstante, tal como lo señala Sidjanski (1998: 12), el mismo tuvo la virtud de instalar un “lenguaje europeo”², que sería retomado por los impulsores de la integración del continente luego de finalizado el conflicto bélico.

Como intento de respuesta a la corriente federalista, surge la teoría funcionalista, cuyo impulsor –Mitrany (1965)- consideraba que, para el desarrollo de un proceso de integración, se debía poner el acento en las necesidades de tipo técnico más que en consideraciones de índole política. Para este autor, el establecimiento de una estructura supranacional –como proponían los federalistas-, no garantizaría el éxito de un proyecto integracionista (la función precede a la forma).

La idea central del funcionalismo es que la cooperación interestatal en áreas técnicas superaría la incapacidad de los Estados para dar satisfacción a las necesidades de sus ciudadanos, lo cual conduciría a un traslado de lealtades de los mismos hacia las entidades funcionales creadas. Asimismo, los logros alcanzados en un ámbito de cooperación, deberían llevar a que la misma se extendiera a otros sectores, produciéndose lo que Mitrany denominó “ramificación”. No obstante, como señala Salomón (1999: 201), el aporte de este autor al estudio de la integración europea, se dio de manera indirecta³, sirviendo de base para el desarrollo de la escuela neofuncionalista.

Una propuesta científica surgida a partir de los trabajos doctrinarios de diversos autores, entre otros, Haas (1958), Lindberg (1963), Schmitter (1970) daría origen al neofuncionalismo, que intentó superar las falencias demostradas por

² Dusan Sidjanski señala, entre otros términos y conceptos: “organismo federativo supranacional”, “mercado común”, “beneficiar a las regiones de Europa económicamente menos desarrolladas”.

³ La preocupación primaria de Mitrany (1948) estuvo focalizada en alcanzar la paz mundial a través de la cooperación internacional y se inspiró, para su elaboración teórica, en el gran desarrollo de las uniones administrativas desde finales del siglo XIX.

las primeras formulaciones frente al posterior desarrollo de la integración europea.

Toman del primer funcionalismo, el concepto de ramificación, que en términos de Haas se denominará *spill over*. Sin embargo, se aparta de este, en que el neofuncionalismo pone el énfasis, más que en la cooperación técnica, en la concordancia de expectativas entre las elites productivas y políticas de los diversos Estados.

Por otra parte, el neofuncionalismo tiene en común con el federalismo, la existencia de algún tipo de constitucionalización, pero, en el caso de los neofuncionalistas, la misma sólo sería producto de un proceso y no su punto de partida. Este tipo de gestión común sobre ciertas competencias, antes reservadas exclusivamente a los Estados, sería denominada como supranacional⁴. Si bien este concepto no ha sido pasible de una definición unívoca, básicamente apunta a describir el proceso de toma de decisiones conjuntas que se impone a los Estados participantes de los procesos de integración, ya sea por el método de votación o por la integración de los órganos o instituciones con capacidad de decisión.

Como se señalara, al igual que en los postulados funcionalistas, en los autores neofuncionalistas está presente el concepto de desbordamiento, pero sin concebir la estricta diferenciación de la corriente funcionalista entre áreas de baja y alta política. La experiencia de la integración europea daría base para que se sostuviera que los impulsos de los derrames provocados por la integración en áreas técnicas, precisara, en variadas ocasiones, de decisiones de alta política.

Para explicar los frenos y retrocesos producidos en los esquemas de integración, Schmitter (1970) enunció los conceptos *spill back* y *spill around*. El primero de ellos refiere a la pérdida de capacidad de decisión de las

⁴ Este término se utilizó por primera vez en la versión original del artículo 92.2 del Tratado por el cual se instituyó la CECA, para referirse a las potestades de la Alta Autoridad.

estructuras orgánicas, situación que llevaría a una disgregación de las instancias negociadoras, a la que alude el segundo concepto.

Las características que debía reunir una región para poder emprender un proceso de integración, según los sostenedores de esta teoría, eran, entre otras: homogeneidad en términos territoriales y de poder, así como tener afán de bienestar frente a nacionalismos acérrimos.

Hay dos factores –no destacados por las tesis neofuncionalistas- que deben ser tenidos en cuenta al analizar la integración: la influencia del sistema internacional sobre los países individualmente considerados, así como la que se ejerce mutuamente entre Estados miembros e instituciones involucrados en el proceso. En efecto, las condiciones favorables del sistema internacional, pueden llegar a determinar el éxito o fracaso de un emprendimiento integracionista. De ello da cuenta el papel preponderante que tuvo Estados Unidos en la creación de las Comunidades Europeas, así como en los diferentes esquemas iniciados en América Latina en distintas épocas.

Para terminar este apartado, cabe señalar que, a partir del Proyecto de Tratado de la Unión Europea del Parlamento Europeo (1984), promovido por Altiero Spinelli, se produjo un nuevo impulso a las elaboraciones teóricas de corte federalista, que se conocieron con el nombre de *neofederalismo*⁵ entre cuyos impulsores se encuentran Sidjanski, Von Bogdandy, Frey, Laufer, Mazan y Fischer (Mariscal, 2003: 91). Un nuevo impulso de este enfoque se daría durante la etapa de elaboración del Tratado Constitucional.

1.1. 2. Teorías de las Relaciones Internacionales

Debido a la falta de la sostenibilidad de demostraciones empíricas, a causa de los vaivenes que afectaron al proceso europeo, que confirmaran las elaboraciones teóricas propias de la integración, las teorías de las relaciones internacionales comenzaron a explicar -desde su óptica- los procesos

⁵ Cuya primera aplicación del término se le atribuye a John Pinder.

integracionistas. En un marco general de la cooperación interestatal, se trató de ubicarlos como una especie particular de la misma, sin considerar que las relaciones que se dan en un proceso de integración varíen en su sustancia.

Así, la teoría de la interdependencia intentó canalizar el fenómeno de la integración europea a través del concepto de régimen internacional, entendiendo que le serían aplicables los parámetros utilizados para otro tipo de organizaciones internacionales. A pesar de ello, se reconoce que las características de las reglas, normas de comportamiento y procedimientos utilizados en el régimen europeo introducen una diferenciación tal con los regímenes generales, que lo hacen posible de escapar a esa categoría utilizada por esta teoría.

La corriente intergubernamental, afín a la teoría realista de las relaciones internacionales, propone revalorizar el papel que los actores estatales tienen en un proceso de integración. De esta manera, sostiene que los mecanismos y entidades creadas a nivel regional, no serían más que los medios utilizados por los Estados para alcanzar sus propios intereses nacionales, minimizando el papel que otros actores pudieran ejercer por fuera de la acción estatal (Hoffmann, 1966).

En esta concepción, los Estados parte de un proceso de integración tienen, no sólo la capacidad de emprenderlo, sino que conservan la potestad soberana de decidir los avances y retrocesos que le quieran imprimir al mismo; llegando incluso a la instancia de renunciar a la pertenencia del sistema integracionista. La postulación liberal de esta corriente teórica destaca el papel que los agentes del comercio internacional tienen como demandantes hacia sus respectivos gobiernos, a fin de lograr acuerdos que resulten favorables para sus intereses.

En este sentido, Moravcsik (1993: 481 y ss.), pone de relieve el proceso de formación interna –basada en las relaciones sociedad- Estado- de las preferencias nacionales de los países participantes del proceso de integración. En una segunda etapa, los Estados llevan las preferencias así conformadas, a la mesa de negociación intergubernamental, en cuyo ámbito se pone de

manifiesto el poder relativo de cada uno, con referencia a las distintas políticas implicadas. El papel de las instituciones comunes sería el de brindar a los Estados miembros información sobre el proceso de integración, así como ofrecer un marco establecido para las negociaciones y de vigilancia de los compromisos adoptados.

1.1. 3. Otras teorías

Como intento de explicar el impulso dado a la integración europea a partir de la adopción del Acta Única Europea (1986), el institucionalismo intergubernamental pretendió conjugar ciertos postulados de posiciones doctrinarias contrapuestas: intergubernamentalismo y neofuncionalismo (Salomón, 2002:19). De acuerdo a dicho enfoque, el traspaso de competencias a las instituciones comunes es realizado con el objetivo principal de mejorar las opciones de negociación de los gobiernos involucrados, pero sin que éstos pierdan su preponderancia en el sistema creado.

En cuanto a la aplicación del nuevo institucionalismo al proceso de integración europeo, Mariscal (2007: 2-3) señala que “Esta aproximación teórica concibe ahora las instituciones con mayor amplitud y autonomía que la político-jurídica formal previamente dominante, de modo que abarcan una variada gama de valores, creencias, culturas, identidades, códigos, costumbres, normas, reglas y procedimientos formales e informales prácticas y tradiciones decisorias. Esta más amplia comprensión de las instituciones es una de sus novedades típicas”.

Por otra parte, y, además del resurgimiento de antiguos modelos teóricos, se comenzó a adoptar el concepto de gobernanza para explicar el sistema político imperante en la integración europea. A partir de la adopción del sistema europeo de cohesión económica y social, la gobernanza multinivel introdujo en el análisis a las distintas instancias subnacionales que intervienen en la gestión de políticas públicas.

Asimismo, la europeización de las diferentes políticas antes reservadas a los Estados miembros de la Unión Europea, generó una red de actores públicos y privados que intervienen en la adopción y gestión de las decisiones regionales.

1.2. Gobernanza multinivel

Previamente a entrar en el análisis de la Gobernanza multinivel y su aplicación en la Unión Europea, se realizarán unas precisiones conceptuales respecto a ciertas nociones relacionadas.

1.2.1. Delimitación conceptual

Desde el concepto de gobierno, en el cual el Estado era el incuestionable detentador del poder político, hasta la instalación del término gobernanza, tomado del inglés *governance*⁶ para aludir a la erosión sufrida por el centralismo estatal en la toma de decisiones, la realidad política contemporánea ha sufrido sucesivas mutaciones.

La noción de gobernanza nace muy ligada al concepto de gobernabilidad, a raíz de los problemas políticos surgidos en las décadas de los sesenta y setenta del siglo veinte (Closa, 2003: 486). No obstante el origen imbricado de ambos conceptos, cabe precisar las diferencias entre ambos, a efectos de lograr una mejor perspectiva sobre la gobernanza y las distintas acepciones y enfoques desde la cual ha sido analizada.

Como señala Prats Cabrera (2003: 240), el concepto de gobernabilidad reconoce distintas fuentes que lo conforman. A su desarrollo contribuyeron: el Informe de la Comisión Trilateral a partir de la década de los 70 del siglo XX⁷,

⁶ Utilizada clásicamente para hacer referencia a “la gestión de los asuntos públicos en un país y en un momento determinados” (Morata,2004a: 23).

⁷ En el año 1975, la Comisión Trilateral, creada a instancias de Rockefeller y otros empresarios de Estados Unidos, Francia y Japón, le solicitaron a un grupo de intelectuales, la

su aplicación por la literatura hispanoparlante con referencia a las trabas surgidas en los procesos de consolidación democrática en diversos países que habían salido de regímenes autoritarios, su adopción por parte de diversos organismos internacionales, y su utilización como marco explicativo del proceso de integración europea.

En la primera fuente señalada por Prats Cabrera, la gobernabilidad fue analizada con relación a la capacidad (o incapacidad) de los gobiernos para afrontar con éxito a las crecientes demandas sociales. Un diagnóstico en estos términos fue realizado en el documento *The crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission* (1975), de Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki.

Por otra parte, en su aplicación a los procesos de democratización, especialmente los latinoamericanos⁸, la gobernabilidad fue entendida en una doble dimensión: como la capacidad de la forma de gobierno para administrar conflictos que impidieran un retorno a los procesos burocráticos autoritarios, así como la aptitud para implementar políticas que permitieran el desarrollo económico-social de los respectivos países.

La tercera de las raíces señaladas, surgida de organismos internacionales de carácter gubernamental como el Banco Mundial (BM) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), apuntaron a una triple acepción del término, a saber:

- * como las reglas y procedimientos mediante los cuales los gobiernos son electos, se mantienen en el poder y son responsabilizados en caso de violación de las normas preestablecidas.
- * como la administración eficiente de los recursos públicos por parte de los gobiernos.

preparación de un diagnóstico sobre los problemas que las sociedades occidentales postindustriales deberían afrontar para lograr un gobierno eficiente y un exitoso desempeño económico.

⁸ A cuyos gobiernos de corte presidencialista se les cuestionaba la capacidad para mantener y desarrollar las democracias alcanzadas o restauradas recientemente.

* como el respeto ciudadano a las instituciones y al gobierno libremente electo.

Este enfoque, al decir de Prats Cabrera (2003: 242), “contribuye a crear una confusión conceptual, al impedir “ahondar en los nexos causales en tanto no distingue entre variables dependientes (la gobernabilidad) e independientes (la gobernanza), lo que imposibilita el establecimiento de cualquier metodología clara sobre su estudio”.

Sobre esta utilización, Hewitt de Alcántara (1998: 4) ha señalado que “el concepto de ‘gobernabilidad’ se reveló como sumamente útil, porque permitió a las instituciones financieras internacionales (y a la comunidad de donantes en general) abandonar el economicismo y volver a centrarse en cuestiones sociales y políticas fundamentales relacionadas con los programas de reestructuración económica”.

La última de las vías de aproximación señaladas por el analista catalán, es la referida al proceso de integración europeo, producto de una ingente producción científica destinada a explicar el sistema político comunitario y su legitimidad ante los distintos actores e instancias que participan en su conformación. Esta última perspectiva será desarrollada más adelante, en vinculación con el sistema político de la Unión Europea.

1. 2. 2. Concepto y clases de gobernanza

1.2.2.1. Enfoques y definiciones

En este apartado se exponen una serie de definiciones de gobernanza, para ir marcando sus diferencias con la noción de gobernabilidad. De los diferentes campos en que ha sido utilizado el concepto, Hirst (2000: 14-19) identifica los siguientes: en el marco del desarrollo económico; en el área de las instituciones y regímenes internacionales; en el desarrollo de la nueva gestión pública; en el

plano corporativo; en cuanto a los mecanismos utilizados por distintos grupos de la sociedad civil para la organización de actividades⁹.

Kooiman (2004: 172-173) - desde una perspectiva sociopolítica- señala que

Las líneas divisorias entre los sectores público y privado se están borrando, y los intereses no son tan sólo públicos o privados ya que frecuentemente son compartidos. Por lo tanto, generalmente es más apropiado hablar de los cambios en los roles del gobierno que la disminución de estos roles como parte de las relaciones cambiantes. La remodelación de las actividades de gobierno y una mayor conciencia de cooperar con otros actores sociales no convierten a las intervenciones gubernamentales tradicionales en obsoletas. Se produce, simplemente, una creciente concienciación, no sólo de las limitaciones del tradicional orden y control público como mecanismo de gobierno, sino también de las respuestas a los problemas sociales que requieren un mayor número de enfoques e instrumentos.

Por su parte, Patrick Le Galès (1998: 27), desde una aproximación multidisciplinaria, afirma lo siguiente:

Dans le cadre classique des études des politiques publiques, l'État est défini par la domination et le pouvoir qu'il exerce sur la société et l'économie sur un territoire. On retrouve dans la gouvernance les idées de conduite, de pilotage, de direction, mais sans le primat accordé à l'État souverain. Poser la question de la gouvernance suggère de comprendre l'articulation des différents types de régulation sur un territoire à la fois en termes d'intégration politique et sociale et en termes de capacité d'action. A l'instar de la "new political economy", poser cette question revient à réexaminer les interrelations entre société civile, État, marché et les recompositions entre ces différentes sphères dont les frontières se brouillent.

En similar sentido, Natera (2004: 6) marca que “en la actualidad, el concepto de gobernanza alude a un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico, pero también del mercado, caracterizado por un mayor grado de interacción y de cooperación entre el Estado y los actores no estatales en el interior de redes de decisión mixtas entre lo público y lo privado”.

⁹ Esta diversidad de abordajes es también señalada por Natera (2004:3), al decir que las “raíces teóricas son variadas: la economía institucional, las relaciones internacionales, los estudios sobre organización, los estudios del desarrollo, así como la Ciencia Política y la gestión pública”.

Peters (2007: 1), partiendo de un concepto amplio de gobernanza, dice que la misma puede entenderse como “el proceso que proporciona dirección a la economía y a la sociedad. Gobernanza, por lo tanto, será entendida como una meta que dirige la actividad, que requiere instrumentos para identificar lo que la sociedad desea que se haga y, luego, examinar los medios para alcanzar las metas colectivas”. De acuerdo a Kohler-Koch (1999: 14), la gobernanza hace a las formas y a los mecanismos a través de los cuales los intereses de la sociedad son traducidos en políticas públicas.

A pesar de lo polisémico del término, la creciente participación de actores no estatales en la toma de decisiones, parece ser el mínimo común denominador de las diferentes acepciones que al mismo se le dan. A esta forma de gobernar, se la ha denominado gobernanza moderna, que se caracteriza por la resistencia de la sociedad civil organizada frente a la imposición vertical de las políticas impuestas desde las jerarquías gubernamentales (Mayntz: 2002: 4).

Enfatizando su faz operativa, Schmitter (2007: 5) señala que “en su configuración ideal, la gobernanza no se limita a obtener acuerdos consensuados, a través de la consultación, deliberación y negociación, sino que también implica políticas de ejecución. De hecho, cuanto más se prolongue y amplíe su práctica, las organizaciones participantes desarrollarán un interés creciente en el proceso de ejecución, puesto que favorece su legitimidad (y su recompensa material) al administrar políticas compensatorias”.

Marcando la relación entre gobernanza y gobernabilidad, Morata (2002: 2) dice que “la ‘gobernanza’ constituye así una nueva forma de estrategia política destinada a garantizar la ‘gobernabilidad’ de las sociedades y a mantener la legitimidad de las instituciones a cambio de la cesión de autoridad política a los actores económicos y sociales”.

En definitiva, mientras la gobernabilidad apunta a determinar el grado de efectivo gobierno de un sistema determinado, el de gobernanza refiere a una nueva forma de adopción e implementación de decisiones. En este sentido, al

presentarse como una alternativa al modelo jerárquico de gobierno, la gobernanza coadyuvaría a la solución de los problemas de gobernabilidad (Closa, 2003: 491).

1.2.2.2. Clases de gobernanza

Con base a lo expuesto anteriormente, y teniendo presente la preocupación por mejorar la democracia que subyace en el concepto de gobernanza, se ensaya a continuación una clasificación, que, atendiendo a los diferentes ámbitos espaciales en los que opera, es una de las varias categorizaciones posibles. El orden espacial en que se presenta la clasificación, no se ajusta a una lógica de mayor a menor, o viceversa, sino que tiene la finalidad de aproximarse al eje analítico que guía la investigación.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que las categorías que se presentan, se encuentran profundamente imbricadas en su delimitación conceptual. En efecto, el surgimiento de la noción de gobernanza se da casi simultáneamente en los diferentes ámbitos analizados.

1.2.2.2.1. Gobernanza estatal

El desprestigio del Estado de bienestar, acusado de crear estructuras burocráticas ineficientes que no se adaptaban a las profundas transformaciones económico-sociales que se comenzaron a manifestar -con intensidad- a partir de la década de los noventa del siglo pasado; dio paso a procesos de cambio en materia de administración e implementación de las políticas públicas.

La deslegitimación de la democracia representativa y las reformas institucionales de corte neoliberal introducidas, necesitó de la creciente

participación de actores distintos a los gubernamentales en el proceso de toma de decisiones (Graña: 2005: 2). Como señala Chávez Becker (2008: 23),

...en este contexto, la idea de gobernanza ha sido particularmente importante para describir y analizar la necesidad (y realidad) de un creciente marco de cooperación y apoyo entre las tres puntas del triángulo habermasiano, conformado por la sociedad civil, la sociedad política y la sociedad económica. En efecto, el concepto de gobernanza ha vivido un desarrollo histórico que lo llevó hasta una de sus acepciones actuales más importantes, en la que se pone especial énfasis en el fomento de procesos cooperativos, crecientemente horizontales, de análisis, diseño, implementación y evaluación de políticas públicas para la superación de la problemática social moderna.

Concomitantemente con las elaboraciones conceptuales sobre la gobernanza, surgen los análisis sobre la conformación de redes¹⁰, con el afán de dar cuenta de los crecientes procesos de negociación entre agentes de un grupo social y su incidencia en la toma de decisiones del sistema político estatal al cual pertenecen. De las posibles aproximaciones al concepto de red, “lo cierto es que la conformación de redes es una característica si no una condición de las nuevas formas de gobernanza. Si la presunción implícita es que la Administración no puede imponer sus políticas sino que debe negociar su diseño e implementación con sus *partners* de los sectores público y privado, la existencia de redes es su corolario” (Navarro, 2002: 4).

1.2.2.2.2. Gobernanza global

A los factores señalados en el apartado anterior, hay que añadir los fenómenos de la globalización y la regionalización supranacional, que hacen aún más complejo el panorama de la gobernanza. En el ámbito internacional, la noción se halla ligada a aquellos problemas que no pueden ser controlados desde los espacios estatales, regionales o locales.

¹⁰ Entre otros: Peterson (1995) y Richardson (1996).

En efecto, a partir de la caída del muro de Berlín, los cambios introducidos en el sistema internacional, traducidos en el fenómeno de la globalización, se “generan fuertes transformaciones en las bases de poder y en el rol tradicional del Estado. La internacionalización de la economía, las mayores demandas sociales por participar en las decisiones públicas y la importancia que asumen nuevas formas de política asociadas con prácticas más eficientes y transparentes, tienden a generar nuevos esquemas de articulación de las decisiones de carácter colectivo” (Carmona, 2006: 156).

Luego de señalar los diferentes aspectos de la globalización¹¹, Mayntz (2002: 2), remarca uno de los efectos más importantes que ha producido la globalización, el cual es el de restringir “el rango de las opciones de políticas factibles” por parte de los gobiernos nacionales.

Para Held y Mc Grew (2003: 13), “la globalización designa la escala ampliada, la magnitud creciente, la aceleración y profundización del impacto de los flujos y patrones transcontinentales de interacción social. La globalización remite a un cambio o transformación en escala de la organización humana que enlaza comunidades distantes y expande el alcance de las relaciones de poder a través de regiones y continentes de todo el mundo”.

En este contexto, surgen conceptos como el de gobernanza global, en cuyo ámbito “es preciso desarrollar estrategias para la solución de diversos problemas en distintos planos de acción a lo largo del eje local-global y ponerlos en relación mutua siempre que esto sea posible” (Messner; 2000: 39).

Es a partir de la década de los noventa del siglo pasado cuando los estudios de las relaciones internacionales comienzan a incorporar los marcos conceptuales que venían siendo desarrollados para analizar las alternativas a las formas de gobierno jerárquicas en el interior de los Estados, con el objetivo de explicar las profundas transformaciones que se iban produciendo en el ámbito

¹¹ En primer lugar señala la globalización en las comunicaciones, la cual se convierte en sostén de las demás dimensiones, a saber: económica, ecológica, terrorismo internacional y redes de crimen transnacional, y la globalización política, compuesta por una serie de organismos internacionales, tanto de carácter gubernamental como no gubernamental.

internacional, y poder permitir la adopción de fórmulas distintas para la gestión de los asuntos globales (Halliday, 2000: 431).

Desde diversos organismos internacionales, la noción de gobernanza se encontró ligada, en sus inicios, a los problemas del desarrollo. Desde esa óptica surgieron numerosos documentos y acciones que apuntaron a resolver-entre otros- asuntos tales como el manejo global de los asuntos medioambientales y la regulación de delitos transnacionales.

Así, la Comisión sobre Gobernanza Global¹², en su informe de 1995 señala como ámbitos en los que se torna necesaria una política de carácter global: el desarrollo sostenible, la promoción de la democracia y de los derechos humanos, las acciones humanitarias, y la seguridad mundial, entendida en un sentido amplio, no limitada sólo a los aspectos militares.

En el referido informe, este tipo de gobernanza es entendida como el manejo conjunto de asuntos de interés para diversos actores, tanto públicos como privados, mediante un sistema no jerárquico de arbitraje de posiciones contrapuestas, recurriendo tanto a instituciones formales como a arreglos informales. Se supera así la clásica visión de un sistema internacional basado exclusivamente en las relaciones intergubernamentales, incluyendo a actores como las organizaciones internacionales no gubernamentales, movimientos sociales, corporaciones multinacionales, así como a los diferentes procesos de integración (Unión Europea, Mercosur, ALCAN).

A pesar de este nuevo panorama del sistema internacional, cabe descartar aquellas teorías que ven en los cambios producidos en la posguerra fría la desaparición del Estado como sujeto básico de las relaciones internacionales, ya que las propias características del sistema internacional –alto grado de descentralización y carencia de efectivas sanciones para los casos de incumplimiento- requieren de los aparatos estatales para la implementación de

¹² Establecida en el año 1992 y compuesta por expertos de todo el mundo, que, actuando a título individual, se abocaron a la elaboración de un informe destinado a marcar las pautas de una posible gobernanza global en el nuevo sistema que se estaba perfilando a partir de los años 90' del siglo XX.

la mayoría de las políticas surgidas en su seno. En este contexto internacional, el Estado se convierte en el articulador del nivel subnacional con el supranacional, constituyéndose en la base de la gobernanza global, más allá de la pérdida relativa en su capacidad de acción.

Por otra parte, debe resaltarse el importante rol que las instituciones de la gobernanza global cumplen como ámbito de reflexión conjunta y de establecimiento de directrices generales para su implementación por parte de los Estados y de las organizaciones internacionales con un alcance territorial más restringido.

Otros autores, que también ponen el énfasis en el carácter multinivel de la gobernanza global, la describen como “un sistema de múltiples niveles, de múltiples dimensiones, y de múltiples actores en el que las instituciones y la política tienen mucho que decir respecto a la determinación de los resultados de las medidas políticas globales, es decir quién obtiene qué” (Held y McGrew, 2003: 81).

1.2.2.2.3. Gobernanza multinivel (GMN) en el proceso de integración europea

Entre los primeros en introducir el concepto de gobernanza multinivel aplicado al proceso de integración europea, se encuentra Marks (1993), que lo utilizó para describir la desmonopolización estatal en materia de elaboración de las políticas públicas europeas, constatando que la actuación de los actores subnacionales no quedaba circunscrita al marco de los respectivos Estados de pertenencia, dado que estas entidades implementaban redes tanto a nivel nacional como supranacional.

Mariscal (2003: 300), analizando el trabajo de Grande, señala que

La gobernanza multinivel ha sustituido el viejo paradigma centrado en los orígenes y metas de la integración europea, por uno nuevo enfocado a las consecuencias de ésta,

siendo la primera que en el nivel europeo se gobierna, lo que plantea la cuestión de la capacidad de resolución de problemas de éste.

La adjetivación “multinivel” tal vez no sea la más adecuada puesto que el objeto o los elementos componentes de esta gobernanza no son tanto los niveles territoriales, que serían destacados por una aproximación institucional, cuanto las arenas políticas interdependientes, a las que apunta una comprensión funcional orientada hacia el proceso decisorio.

En definitiva, tal como señala Morata (2004a: 28), “...el denominador común de las distintas definiciones de la gobernanza es su conexión con el proceso mediante el cual las actuaciones y los recursos públicos y privados, en los distintos niveles, se coordinan adoptando direcciones y significados comunes”.

No obstante la gran cantidad de autores partidarios de la gobernanza multinivel como modelo para analizar a la Unión Europea, el mismo ha recibido críticas de diversa índole, que apuntan, según señala Ares Castro-Conde –entre otros cuestionamientos-, a destacar su dudoso encuadre como teoría, la falta de precisión en su denominación, y la sujeción a tres niveles de descentralización territorial que no tiene en cuenta al sistema internacional ni a la realidad constitucional de los diferentes Estados miembros. La autora brinda pautas para el estudio de las regiones europeas, destacando lo siguiente:

Concluimos afirmando que el análisis de la dimensión regional de la Unión Europea debe, en primer lugar, profundizar en el examen de la naturaleza del sistema político europeo y de los rasgos característicos de los procesos decisorios del nivel supraestatal como primer paso para elaborar hipótesis sobre la influencia de este contexto institucional en el desigual acceso de los intereses regionales a la arena europea, y, en segundo lugar, considerar a las regiones como actores y analizar *au cas par cas* su voluntad y capacidad para defender sus intereses particulares en Bruselas y Estrasburgo (2010: 128).

Por su parte, Keating (2004: 212), ha señalado que “Si la gobernanza multinivel es algo, quizá sea, a lo sumo, una metáfora descriptiva. El concepto es demasiado vago cuando insiste en la dispersión de la autoridad y, como la teoría pluralista, resiste difícilmente un análisis concreto del problema”.

1.3. Unión Europea y Gobernanza Multinivel

1.3.1. El Libro Blanco sobre la Gobernanza

Con el propósito de analizar y ordenar la nueva realidad del sistema europeo, en el año 2001, la Comisión Europea presentó el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea. Si bien, en el mismo no quedaron planteadas todas las cuestiones relativas a la participación regional en el sistema comunitario, el documento tuvo la virtud de centralizar el tema de la democratización del espacio europeo. El propósito manifestado por la Comisión en orden a reformar la gobernanza europea fue el de establecer un método comunitario de adopción de decisiones menos jerarquizado, incluyendo en la formación de las políticas comunes, actos sin carácter vinculante, dando así participación a los diferentes actores involucrados en el proceso europeo.

Como señala Parejo Alfonso (2004: 30), la motivación de la Comisión para innovar la forma de gobierno del sistema europeo se basó en tres ejes relacionados entre sí. Ellos son: reforma de la misma institución, cuyo prestigio se había dañado a raíz del escándalo de la Comisión Santer; modificaciones en la estructura orgánica de la Unión Europea e implementación de verdaderos mecanismos de gobernanza adaptables al sistema comunitario.

El Libro Blanco define la gobernanza como “las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia” (Comisión, 2001: 8, n.1).

Básicamente, los principios que se desprenden de esa breve definición apuntan a otorgar al proceso europeo de:

- * una mayor apertura sobre el funcionamiento de las instituciones comunitarias, a efectos de que el ciudadano europeo perciba como propio el proyecto común
- * una completa participación de todos los actores - tanto públicos como privados- involucrados en el proceso
- * el establecimiento de efectivos mecanismos de rendición de cuentas que faciliten el control, de forma ágil, de las responsabilidades de todos los actores involucrados
- * efectividad y coherencia en las políticas y su implementación en todos los niveles de gobierno implicados

Con la aplicación y profundización de los referidos principios se pretendía superar el distanciamiento y descreimiento que se había estado constatando en los ciudadanos europeos respecto a las instituciones comunitarias y las políticas adoptadas en su marco.

No obstante los propósitos enunciados, desde amplios sectores académicos se comenzó a cuestionar la suficiencia de los principios enunciados en el Libro Blanco, para mejorar la legitimidad de la Unión frente a los ciudadanos europeos, dado el énfasis puesto por la institución europea en la eficiencia y eficacia del sistema decisorio y no tanto en la autonomía política (Ares Castro-Conde; 2006: 162).

En lo que respecta a una mayor inclusión de las entidades subestatales en el proceso decisorio de la Unión Europea, el Libro Blanco lanzó la posibilidad de realizar acuerdos tripartitos “por objetivos” entre la Comisión, un Estado miembro y una región subestatal. La finalidad de los mismos sería la de permitir una aplicación flexible de aquella normativa comunitaria que tuviera impacto localizado, con miras a facilitar su ejecución. Como ejemplo de este tipo de políticas se señalan el transporte, la energía y el medio ambiente; y se instrumentarían como un plan piloto a partir del año 2002. No obstante, este tipo de acuerdos no serían desarrollados posteriormente (Petit, 2010: 8).

Para otorgar una mayor coherencia a la política de descentralización de las decisiones comunitarias, la Comisión se propuso elaborar una serie de indicadores, utilizando como base los insumos utilizados en la formulación de la Estrategia Territorial Europea, de 1999, que será analizada en el capítulo siguiente.

En virtud del compromiso adquirido con los actores territoriales¹³, el 19 de diciembre de 2003, la Comisión presentó su Comunicación *Diálogo con las asociaciones de colectividad territoriales sobre las políticas de la Unión Europea*, con el objetivo de establecer un marco de entendimiento, que tenía dos propósitos primordiales:

- * darle a los actores territoriales la posibilidad de expresarse antes del inicio del proceso de adopción de las políticas comunitarias en los temas de su interés; y
- * aumentar el conocimiento sobre las políticas y la legislación comunitarias, otorgando más transparencia a la actividad de las instituciones europeas por parte de los ciudadanos de la Unión.

La Comunicación remarca que el diálogo que instrumenta tiene un carácter complementario a cualquier otro establecido convencionalmente. No obstante ello, el mismo recibió críticas tanto de los Estados miembros de la Unión como por parte de los gobiernos regionales. En el caso de los primeros, por considerarlo una injerencia en su competencia exclusiva para vincularse con las instituciones europeas; en tanto que los gobiernos subestatales, si bien admitieron que era un avance en el reconocimiento de las regiones, hubiesen preferido ser ellos directamente los actores del diálogo, y no las asociaciones nacionales y europeas (Ares Castro- Conde, 2006: 166).

El diálogo previsto sería llevado a cabo mediante el procedimiento de audiencias, en el que el Comité de las Regiones (CdR) sería el único intermediario entre las autoridades locales y regionales y las instituciones

¹³ A raíz de las respuestas recibidas en ocasión de las consultas abiertas sobre el Libro Blanco.

europeas, proponiendo e identificando a las asociaciones susceptibles de participar en el diálogo.

1.3.2. La Gobernanza multinivel en el Tratado de Lisboa

En lo que respecta al rol de las regiones en el sistema europeo, el Tratado de Lisboa (TL) mantuvo las disposiciones más importantes que preveía el texto constitucional. Un avance respecto al reconocimiento de la importancia de las regiones en la Unión Europea, es que se establece expresamente la autonomía local y regional, y el desarrollo de la cohesión territorial. Asimismo, se le otorga al Comité de las Regiones la legitimación activa ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, para los casos de violación del principio de subsidiariedad y de la defensa de sus prerrogativas.

1.3.2.1. Principios de subsidiariedad y de proporcionalidad

De particular relevancia resulta la afirmación expresa de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y el Protocolo para su aplicación (que ya existía pero no con *ius standi* para niveles subestatales).

El principio de subsidiariedad queda consagrado en su concepción evolutiva, en el sentido de incluir a los niveles regional y local para la distribución competencial en materias concurrentes con la Unión Europea. En efecto, de acuerdo al artículo 3 del Tratado de la Unión Europea:

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

El principio de subsidiariedad, cuyo origen actual, generalmente aceptado, se encuentra en la doctrina social de la Iglesia Católica¹⁴, tuvo como objetivo establecer un papel adicional de la iniciativa privada, respecto a las funciones estatales (Closa, 1997: 22). Su presencia en el ámbito europeo, si bien se constata implícitamente desde los comienzos del proceso de integración¹⁵, fue introducido a texto expreso por el Tratado de Maastricht¹⁶ en los siguientes términos:

En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario¹⁷.

La redacción consagrada en Maastricht fue el resultado de tres concepciones principales que se encontraban presentes en las instancias de negociación del tratado: la doctrina democristiana y socialista que procuraba el mantenimiento de los niveles de protección propios del Estado social; la postura del conservadurismo inglés que pretendía que el principio de subsidiariedad pusiera freno a las tendencias que propugnaban una Europa federalizada; y la opinión sostenida por los *länder* alemanes, que –a partir de la adopción del Acta Única- temían que una profundización del proceso europeo produjese una acumulación de poder en el gobierno central, en detrimento de las entidades subnacionales (Closa:, 1997: 26).

Esta redacción del Tratado de 1992, permitió expresamente el control jurisdiccional por parte del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

¹⁴ Formulada por Pío XI en la encíclica *Quadragesimo anno*, en 1931.

¹⁵ A nivel institucional, ya en 1975, el Informe Tindemans sobre la Unión Económica y en 1984 en el Proyecto Spinelli del Tratado para el establecimiento de la Unión Europea incluían el principio de subsidiariedad, entendido este con una tendencia a favor de la federalización europea.

¹⁶ No obstante, cabe destacar que el Tratado CE sí contemplaba explícitamente, a partir de la adopción del Acta Única- el principio de subsidiariedad en materia de medio ambiente (artículo 130 R, ap. 4, suprimido con la entrada en vigor del TUE). La referida disposición establecía que la Comunidad intervendría, cuando los objetivos de la política medioambiental “puedan conseguirse en mejores condiciones en el plano comunitario que en el de los Estados miembros considerados aisladamente”.

¹⁷ Artículo 5.

(TJCE), acerca de la correcta aplicación del referido principio, al pasar a formar parte del cuerpo normativo comunitario. En definitiva, si bien consagrado como un principio jurídico, el principio de subsidiariedad ha sido interpretado a lo largo del proceso europeo, de diferentes maneras, y de acuerdo a las consideraciones políticas imperantes en las distintas circunstancias.

Por otra parte, el Tratado de Lisboa le reconoce a los Parlamentos de los Estados miembros un destacado rol en materia de control del principio de subsidiariedad¹⁸, tanto en el proceso de revisión de los Tratados como mediante el mecanismo de alerta temprana en el sistema legislativo, que se verá en el siguiente apartado.

La inclusión de esas disposiciones se fundamenta en la progresiva transferencia de competencias estatales hacia los órganos comunitarios, que fue disminuyendo las potestades clásicas de los legislativos nacionales de los Estados miembros. En efecto, no ha habido un trasvase proporcional entre la pérdida de la capacidad normativa de los parlamentos nacionales y las facultades legislativas del Parlamento Europeo.

Sobre el principio de proporcionalidad, cabe señalar que el mismo implica que, ante la posibilidad de optar por diversos medios de acción para llevar a cabo los objetivos trazados, los órganos comunitarios deberán preferir aquellos que otorguen mayor libertad a los actores involucrados en la medida. Asimismo, en los casos en que sólo sea posible un medio de acción, se elegirá el tipo de legislación más elástica (directiva y no reglamento, por ejemplo).

¹⁸ El artículo 8 c introducido por el Tratado de Lisboa en el TUE señala que los Parlamentos nacionales “velarán porque se respete el principio de subsidiariedad de conformidad con los procedimientos establecidos en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”.

1.3.2.2. El Protocolo sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad

El Protocolo N° 2 al Tratado de Lisboa (TL) pone a cargo –artículo 1- de todas las instituciones comunitarias el deber de “velar de manera permanente por el respeto de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad definidos en el artículo 3 ter del Tratado de la Unión Europea”.

En particular, la Comisión deberá, en forma previa a iniciar un proceso legislativo¹⁹, proceder a un mecanismo de consultas sobre la normativa propuesta²⁰. Dichas consultas deberán tomar en consideración, cuando sea procedente, los niveles regional y local (artículo 2).

Asimismo, se pone a cargo de la Comisión la obligación de presentar al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo, al Consejo y a los Parlamentos nacionales un informe anual sobre la aplicación del principio. Este informe anual deberá remitirse asimismo al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones” (artículo 9).

Para los actos vinculantes, se establece la obligación de la Comisión, del Parlamento Europeo y del Consejo, de enviar a los Parlamentos nacionales, los proyectos de legislación y las modificaciones que se realicen durante el trámite de adopción de la misma.

Los proyectos de legislación deberán contener una exposición de motivos en relación con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, y “deberían” ser acompañados por una ficha que permita una correcta valoración del

¹⁹ Se considera “ ‘proyecto de acto legislativo’ a las propuestas de la Comisión, las iniciativas de un grupo de Estados miembros, las iniciativas del Parlamento Europeo, las peticiones del Tribunal de Justicia, las recomendaciones del Banco Central Europeo y las peticiones del Banco Europeo de Inversiones, destinadas a la adopción de un acto legislativo” (artículo 3).

²⁰ Las consultas podrán obviarse en casos excepcionales de urgencia, debiendo la Comisión motivar su decisión.

cumplimiento de los referidos principios, incluyendo “elementos que permitan evaluar el impacto financiero” en todos los niveles de gobierno involucrados, así como los efectos que la norma comunitaria (en caso de tratarse de una directiva) en la legislación interna –tanto nacional como regional- a ser desarrollada (artículo 5).

No obstante este reconocimiento a las instancias de gobierno regionales respecto a los impactos financieros y de competencias legislativas internas que la normativa comunitaria les puede acarrear, se deja a cargo –en última instancia- de los procedimientos internos previstos en los Estados miembros. En efecto, la Unión Europea no tiene competencia para determinar aspectos que afectan a la constitución interna de sus miembros.

En cuanto a las posiciones que tome el Consejo y a las resoluciones legislativas del Parlamento, dichos instrumentos también serán remitidos –de forma inmediata- a los poderes legislativos de los Estados miembros, pero luego de haber sido adoptados por las instituciones comunitarias (artículo 4).

Cada Parlamento nacional (o una de sus cámaras) tendrá ocho semanas para interponer objeciones a un proyecto que se considere que violenta el principio de subsidiariedad, para enviar a los Presidentes de las instituciones comunitarias desde las cuales les fue remitido el proyecto legislativo, un dictamen que explicita los motivos de su oposición. En el trámite nacional, la consulta a los legislativos regionales queda a opción de cada Parlamento de los Estados miembros (artículo 6).

Los dictámenes así elaborados serán considerados por las instituciones de origen del proyecto, que, en caso de alcanzar un tercio de los votos de los Parlamentos nacionales²¹ obligará a que el proyecto vuelva a analizarse en todas las esferas pertinentes²². En el caso de proyectos relativos al espacio de

²¹ De acuerdo al artículo 7.1, cada Parlamento nacional tendrá dos votos, uno por cámara en los casos de sistemas bicamerales.

²² En el marco del proceso legislativo ordinario, la Comisión tendrá que revisar la propuesta –y podrá mantenerla, modificarla o retirarla- a partir de una objeción adoptada por mayoría simple de los poderes legislativos nacionales.

libertad, seguridad y justicia, la obligación de revisión se alcanzará con un cuarto del total de los votos otorgados a los Parlamentos de los Estados miembros. Una vez analizados los proyectos, los mismos podrán mantenerse, modificarse o retirarse, explicando los motivos de la decisión adoptada.

Tratándose de un proceso legislativo ordinario, la Comisión tendrá que revisar la propuesta –y podrá mantenerla, modificarla o retirarla- a partir de una objeción adoptada por mayoría simple de los poderes legislativos nacionales. Si luego de revisada la objeción, la Comisión decide mantener la propuesta, enviará –junto al de los Parlamento nacionales- un dictamen motivado de su decisión, al legislador comunitario, a efectos de que sea analizada la compatibilidad de la propuesta con el respeto al principio de subsidiariedad, antes de concluida la primera lectura. El proyecto de legislación podrá ser desechado por mayoría de los votos emitidos en el Parlamento, o por el 55% de los miembros del Consejo (artículo 7.3)

Tanto los Estados miembros (y a través de éstos, los Parlamentos nacionales²³) como el Comité de las Regiones podrán interponer un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea²⁴, cuando consideren que una norma comunitaria viola el principio de subsidiariedad. La legitimación activa del Comité se circunscribe a los actos en los que –de acuerdo al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)- sea necesaria la opinión del órgano consultivo (artículo 8). De esta manera queda consagrado en Lisboa un largo reclamo del órgano que representa a las entidades subestatales.

1.3.3. El Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel

Casi una década después de que la Comisión adoptara el Libro Blanco sobre la Gobernanza, en su 80º Pleno, llevado a cabo los días 17 y 18 de 2009, el CdR

²³ De acuerdo a los procedimientos internos en la materia, vigentes en cada Estado.

²⁴ En virtud del procedimiento previsto en el artículo 230 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

abrió a la consulta de los actores interesados, el Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel²⁵.

El Libro toma en cuenta lo establecido en la Declaración por Europa del Comité de las Regiones –de Roma- y en la Declaración de los Jefes de Estado y Gobierno de Berlín, documentos –ambos adoptados en el año 2007- en los que se destaca que, para el logro de los principios de legitimidad y eficacia en el ámbito europeo, es necesario el reforzamiento de la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno.

El Comité considera a la GMN

...como la acción coordinada de la Unión, los Estados miembros y los entes regionales y locales, basada en la asociación y destinada a elaborar y aplicar las políticas de la Unión Europea. La misma induce la responsabilidad compartida de los diversos niveles de poder en cuestión y se basa en todas las fuentes de legitimidad democrática y en la representatividad de los diversos agentes implicados. Suscita, mediante un enfoque integrado, la coparticipación de los distintos niveles de gobernanza en la elaboración de las políticas y de la legislación comunitarias, a través de mecanismos diversos (consultas, análisis de impacto territorial, etc.). ” (p. 9).

Reafirmando los principios de apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia recogidos en el Libro sobre la Gobernanza de 2001, el CdR señala que dichos principios se verán fortalecidos por la aplicación de la gobernanza multinivel y del principio de subsidiariedad, aspectos que resultan inseparables a la hora de dar una mayor a la agenda comunitaria. Asimismo, si bien se reconoce el papel fundamental que el método comunitario ha tenido en el desarrollo del proceso de integración, se considera que el mismo deberá ser sometido a un proceso de adaptación.

El CdR asume –entre otros- un triple compromiso general: elaborar una Carta de la Unión Europea sobre la gobernanza multinivel, propiciar la protección de los derechos fundamentales a nivel regional y local, trabajar en aras de un

²⁵ CDR 89/2009 fin EN/FR-TRADEXT/EGR/cf/sz.

presupuesto comunitario que permita el desarrollo de estrategias coordinadas entre los diferentes niveles de gobierno.

De acuerdo al compromiso asumido por el Comité en el Libro Blanco y basándose en el posterior proceso de consulta, el 3 de abril de 2014 se aprobó la Carta de la Gobernanza Multinivel en Europa, quedando abierta a la firma electrónica en la página *web* de la Carta. Pueden firmarla diversas categorías de actores: las autoridades locales y regionales, las asociaciones que reúnen a esos niveles de gobierno y políticos pertenecientes a ellas que quieran prestar su apoyo al documento²⁶.

Actualmente, la Carta cuenta con 220 firmas, que engloban a entidades de 27 países de la Unión Europea²⁷ e incluye a 25 asociaciones y redes de 10 países²⁸. Los principios fundamentales (Título I) que propugna la Carta²⁹ son:

- * Transparencia, apertura e integración en el proceso de elaboración de políticas europeas
- * Promover -en todos los niveles de gobierno- la eficiencia política, y la coherencia entre las distintas políticas europeas, así como fomentar sinergias presupuestales.
- * Profundizar entre las partes interesadas (sean públicas o privadas), la participación y la asociación a lo largo de todo el proceso de elaboración de las políticas.
- * Control de la adecuada aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en el diseño de las políticas.
- * Procurar -en los diversos niveles- una óptima protección de los derechos fundamentales.

Si bien la Carta no tiene carácter vinculante, una gran adhesión a la misma, serviría como un paso más para la consolidación del concepto de gobernanza

²⁶ En el Anexo I se pueden ver las firmas suscritas en España.

²⁷ La excepción es Dinamarca.

²⁸ Bélgica, Bulgaria, Croacia, Eslovenia, España, Francia, Grecia, Hungría, Italia y Portugal.

²⁹ COR-2014-01728-00-00-RES-TRA EN-PBC/GL/gf.

multinivel en el sistema político de la Unión Europea y de sus Estados miembros.

1.4. Opción por la Gobernanza Multinivel como marco teórico

La opción por utilizar como encuadre teórico del trabajo de investigación a la gobernanza multinivel, radica en que, la misma permite un enfoque menos rígido que otras corrientes teóricas, a la vez que se adapta más adecuadamente a la organización y funcionamiento de la Unión Europea, así como al tipo de políticas europeas analizadas, que implican la intervención de diversos actores públicos y privados, en los diferentes niveles de gobierno.

Asimismo, posibilita su combinación con otros enfoques teóricos que han sido utilizados para el análisis del proceso de integración europeo. Entre estos últimos, se elige en este trabajo el institucionalismo, especialmente en su versión histórica, ya que permite analizar cómo las instituciones europeas han ido adquiriendo competencias en políticas cuya repercusión al interior de los Estados miembros, se ha ido acrecentado en las distintas instancias de profundización del esquema de integración.

Por otra parte, el marco por el que se ha optado, facilita el análisis de las distintas redes establecidas por las entidades subestatales, tanto al interior de los Estados miembros como en el espacio europeo; y de las consecuencias de la progresiva europeización del Estado autonómico.

Además, resulta relevante que, primero la gobernanza europea y luego la gobernanza multinivel, hayan ido incorporándose desde el sistema institucional europeo y por sus Estados miembros. Así, mediante instrumentos propositivos, tanto la Comisión Europea como el Comité de las Regiones han remarcado la necesidad de implicar a los diferentes niveles de gobierno en el proceso decisorio europeo. A su vez, los países integrantes del bloque regional han adoptado reglas convencionales que refuerzan el rol de las entidades subestatales, mediante el reconocimiento de la autonomía local y regional, así

como por el otorgamiento de la legitimación activa al CdR en cuanto al principio de subsidiariedad.

Se considera que, en definitiva, como señalan Hooghe y Marks (2004: 55 y 56)

El modelo de la gobernanza multinivel no niega que los ejecutivos y las arenas estatales sean importantes, o que éstos siguen siendo la *llave maestra* del puzzle europeo. Sin embargo, cuando uno sostiene que el Estado ya no monopoliza la elaboración de las decisiones a nivel europeo o la agregación de los intereses internos, hace referencia a la emergencia de una estructura política muy diferente. En primer lugar, de acuerdo con el modelo de gobierno multinivel, las competencias en materia de la elaboración de las decisiones son compartidas por actores situados en diferentes niveles y no monopolizadas por los ejecutivos estatales. Es decir, las instituciones supranacionales –sobre todo, la Comisión Europea, el Tribunal Europeo y el Parlamento Europeo- tienen una influencia independiente en la elaboración de las políticas que no puede ser considerado como un derivado de su condición de agentes de los ejecutivos estatales....

En segundo lugar, la elaboración colectiva de las decisiones por parte de los Estados implica para esos mismos ejecutivos una pérdida significativa de control individual. Los resultados en términos mínimo común denominador sólo son alcanzados sobre la base de las decisiones de la UE, principalmente las que hacen referencia al alcance de la integración. ...

En tercer lugar, las arenas políticas están interconectadas más que anidadas. Si bien las arenas nacionales siguen siendo importantes para la formación de las preferencias de los ejecutivos estatales, el modelo multinivel rechaza la visión según la cual los actores subnacionales están anidados de forma exclusiva en ellos.

2. SISTEMA POLÍTICO EUROPEO Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Si bien el proceso de integración europeo tiene una base convencional de naturaleza internacional, sus tratados fundacionales no crearon una organización internacional típica, en las que por regla general rige la unanimidad como método de adopción de decisiones y cuya organicidad principal se basa en una integración intergubernamental. Las diferencias con las organizaciones internacionales clásicas se evidencian en la complejidad del ordenamiento jurídico europeo y en su diseño orgánico, que se ha ido creando a lo largo de más de sesenta años de integración europea.

En la primera parte de este capítulo se analiza la Unión Europea como un sistema político *sui generis* formado por instituciones y actores políticos cuya interacción se realiza bajo un orden jurídico creado a esos efectos por los Estados miembros, que han transferido ciertas competencias a la nueva entidad encargada de elaborar determinadas políticas públicas y que serán implementadas en común, como es el caso de la política europea de desarrollo sostenible. La segunda parte se destina a describir las políticas de ordenamiento territorial y de desarrollo sostenible que se han ido adoptando en el ámbito europeo.

2.1. Estructura jurídico- institucional de la Unión Europea (UE)

2.1.1. Ordenamiento jurídico de la Unión Europea

2.1.1.1. Características generales

Como se señalara, el proceso de integración europea se funda en tratados internacionales que crean instituciones con capacidad de emitir actos vinculantes. De allí la primera distinción entre derecho originario y derecho derivado que se hace en el ordenamiento jurídico de la UE. Una de las particularidades más relevantes del mismo, es su autonomía respecto al Derecho internacional general y a los Derechos estatales, así como su peculiar imbricación en los órdenes jurídicos de los Estados miembros. El Derecho europeo tiene unas especiales características que lo diferencian del producido por las organizaciones internacionales clásicas, a saber, su efecto directo en los órdenes jurídicos nacionales y su primacía respecto de los mismos³⁰.

La eficacia directa del Derecho del proceso de integración europea consiste en la posibilidad de ser invocado ante autoridades nacionales, tanto judiciales como administrativas, sin que medie actividad normativa estatal. La jurisprudencia comunitaria ha contribuido a ampliar los supuestos en que una norma europea es directamente aplicable en el sistema jurídico de los Estados miembros. Así, tempranamente, en la sentencia Van Gend & Loos, del 5 de febrero de 1963, el Tribunal de Justicia, pronunciándose sobre el Derecho primario, señaló que “1) El artículo 12 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea produce efectos directos y genera en favor de los justiciables derechos individuales que los órganos jurisdiccionales deben proteger”³¹.

Respecto a la supremacía del Derecho comunitario, cabe señalar que los Estados miembros han otorgado a la organización supranacional, ciertas competencias que antes reservaban para sí, quedando de esta manera, impedidos de adoptar actos jurídicos internos contrarios a una norma comunitaria. De ello se deriva que el Derecho interno que sea contradictorio con el Derecho comunitario, se torna inaplicable para el caso concreto.

³⁰ Más allá de ciertos grupos particulares de normas internacionales que han ido adquiriendo esas características.

³¹ Sentencia de 5.2.1963- Asunto 26/62- p. 344.

En ese sentido se pronunció la Sentencia “Simmenthal”, de 9 de marzo de 1978, al señalar que “24....el Juez nacional encargado de aplicar, en el marco de su competencia, las disposiciones del derecho comunitario, tiene la obligación de asegurar el pleno efecto de estas normas, dejando inaplicada, si fuera necesario, en virtud de su propia autoridad, toda disposición contraria de la legislación nacional, incluso posterior, sin que para ello tenga que pedir o esperar su previa eliminación por vía legislativa o por cualquier otro procedimiento constitucional”³². No obstante, en otro párrafo de la sentencia, el Tribunal fue más lejos en cuanto a los efectos de la primacía del Derecho comunitario, afirmando que

... las disposiciones del Tratado y de las Instituciones directamente aplicables tienen por efecto, en sus relaciones con los Derechos internos de los Estados miembros, no solamente inaplicable de pleno derecho, por el hecho mismo de su entrada en vigor, toda legislación nacional existente que sea contraria a los mismos, sino también -en tanto que dichas disposiciones y actos forman parte integrante, con rango de prioridad, del ordenamiento jurídico aplicable en el territorio de cada uno de los Estados miembros-, impedir la formación válida de nuevos actos legislativos nacionales en la medida que sean incompatibles con las normas comunitarias;...”³³

Sin embargo, tal como señalan Galán y Sánchez (2010: 183 y 184), el efecto de la primacía es el de la inaplicabilidad y no el de la nulidad o la invalidación de la normativa interna contraria al Derecho de la Unión ya que esos aspectos son resorte exclusivo del ámbito doméstico. Al respecto mencionan que esta interpretación se ha ido corrigiendo por posteriores sentencias que aplican una interpretación restrictiva del principio de primacía.

En el Tratado de Lisboa se suprimió la disposición expresa que establecía el proyecto de Constitución Europea sobre la supremacía del Derecho comunitario. La misma fue sustituida por la fórmula más laxa: “con arreglo a la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, los Tratados y el Derecho adoptado por la Unión sobre la base de los mismos

³² Sentencia de 9.3.1978- Asunto 106/77-p. 231.

³³ Sentencia de 9.3.1978- Asunto 106/77- párrafo 17, pp. 229-230.

priman sobre el Derecho de los Estados miembros en las condiciones establecidas por la citada jurisprudencia”³⁴.

Más allá de las diferentes fórmulas adoptadas, la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea han ido introduciendo modificaciones a sus cartas constitucionales, a efectos de permitir la recepción directa del Derecho comunitario. En el caso español, la eficacia directa del Derecho originario se prevé en el artículo 96.1 de la Constitución Española, que dispone que “Los Tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno”.

Respecto al Derecho derivado, el efecto directo se encuentra permitido por el artículo 93 de la Constitución, que en su párrafo primero establece que “mediante la ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución”. Este artículo fue incluido con miras al ingreso de España en el proceso de integración regional. Para una rápida recepción del acervo jurídico comunitario se realizó –mediante la Ley 47/1985, de 27 de diciembre- una delegación del poder legislativo al ejecutivo, para aplicar el Derecho comunitario (artículo primero). En su artículo quinto se creó una Comisión Mixta del Congreso de los Diputados y del Senado, con el objetivo de oficiar de enlace y realizar un seguimiento de las medidas adoptadas por el gobierno en materia europea³⁵.

En oportunidad de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, se reformaría el estatuto de la Comisión Mixta, por la ley 8/1994³⁶, uno de cuyos objetivos fue desarrollar el papel de las Cortes Generales en virtud del artículo 93 párrafo segundo de la Constitución establece que “Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión”.

³⁴ Declaración 17 relativa a la primacía del Derecho Comunitario.

³⁵ El artículo sería reformado por la Ley 18/1988 que amplió sus funciones.

³⁶ Que derogaría las leyes 47/1985 y 18/1988.

Entre las competencias que la ley agrega a la Comisión se encuentran las de analizar todos los proyectos legislativos europeos³⁷ (artículo 3. a) y celebrar reuniones con los Diputados españoles en el Parlamento Europeo. Una vez entrado en vigor el Tratado de Lisboa, la Ley 24/2009 introdujo modificaciones a los cometidos de la Comisión Mixta para su adaptación a las novedades del nuevo texto convencional. Se agregan -entre otras- las siguientes facultades: aprobar -en nombre de las Cortes Generales³⁸- un dictamen motivado sobre la violación del principio de subsidiariedad y, acerca del mismo tema, solicitar al gobierno (artículo 3.j) la interposición del recurso de anulación ante el TJUE (artículo 3.k). Asimismo, el artículo 6 de la ley regula la participación de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en el control del principio de subsidiariedad, en los siguientes términos:

1. El Congreso de los Diputados y el Senado, tan pronto reciban una iniciativa legislativa de la Unión Europea, la remitirán a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, sin prejuzgar la existencia de competencias autonómicas afectadas, a efectos de su conocimiento y de que, en su caso, puedan remitir a las Cortes Generales un dictamen motivado sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la referida iniciativa, todo ello de conformidad con lo dispuesto en la normativa europea aplicable en la materia.
2. El dictamen motivado que, en su caso, pueda aprobar el Parlamento de una Comunidad Autónoma, para que pueda ser tenido en consideración deberá haber sido recibido en el Congreso de los Diputados o en el Senado en el plazo de cuatro semanas desde la remisión de la iniciativa legislativa europea por las Cortes Generales.
3. Si la Comisión Mixta aprobase un dictamen motivado sobre la vulneración del principio de subsidiariedad por un proyecto de acto legislativo de la Unión Europea, incorporará la relación de los dictámenes remitidos por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas y las referencias necesarias para su consulta.

Por otra parte, para la distribución de competencias entre las Cortes y el Gobierno hay que tener en cuenta el contenido material del acto comunitario a

³⁷ En la regulación anterior sólo se preveía su intervención para las propuestas legislativas que afectaran a materias sometidas a reserva de ley.

³⁸ No obstante, los Plenos de las Cámaras conservan el poder de debatir y someter a votación el dictamen aprobado por la Comisión.

efectos de determinar el órgano competente para su adopción. Asimismo, habría que considerar de forma previa, si se trata de una materia comprendida dentro de las competencias exclusivas del Estado o de las Comunidades Autónomas (Mangas y Liñán, 2004: 499).

2.1.1.2. Derecho originario

Los Estados fundadores asumieron en los Tratados de París³⁹ (1951) y Roma (1957)⁴⁰ una serie de compromisos con el fin de lograr los objetivos que se habían planteado. Estos tratados y sus sucesivas modificaciones, fueron denominados como Derecho originario o primario y ocupan el primer lugar en la jerarquía de fuentes del Derecho comunitario. Como señala Garzón Clariana (1993: 30), los tratados constitutivos, los tratados de adhesión, y los que perfeccionan y profundizan la Unión Europea, constituyen el “bloque constitucional” del proceso de integración.

Los grandes hitos en la profundización del proceso de integración europea se consagraron en los siguientes instrumentos convencionales: el Acta Única Europea (1986), el Tratado de la Unión Europea (1992), el Tratado de Amsterdam (1997), el Tratado de Niza (2001) y el Tratado de Lisboa (2007), modificadorio del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de la Comunidad Europea, convirtiendo a este último en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

El Derecho originario, basado en el consentimiento de Estados soberanos, al crear órganos con capacidad de generar normas obligatorias para la implementación y ejecución de los objetivos trazados, ha sido señalado como de “carácter estructural en el sentido de que ellos son creadores de estructuras, en el plano de las instituciones y de los poderes....El aspecto más visible de

³⁹ Que creó la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, disuelta en el año 2002.

⁴⁰ Creadores de la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de Energía Atómica.

ese fenómeno es la puesta en ejecución de un sistema institucional provisto de una medida apreciable de autonomía de acción” (Pescatore,1974: 14).

Dicha autonomía de acción se iría acentuando en las sucesivas convenciones señaladas, a la vez que se incorporaban nuevos Estados miembros. Así, el Acta Única Europea⁴¹, adoptada luego del frustrado proyecto de creación de una Unión Europea impulsado por Altiero Spinelli desde el Parlamento, entre otras cuestiones, transfirió mayores competencias a las Comunidades e impulsó el mercado interior y único.

Por su parte, el Tratado de Maastricht, instaló el concepto de Unión Europea (UE), basado en tres pilares: el Comunitario (correspondiente a los asuntos de las tres comunidades), el de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y el de Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior (CAJI). Asimismo, lanzó el proceso de convergencia hacia la unión económica y monetaria.

Por el Tratado de Amsterdam⁴² se tomaron medidas –entre otras- para perfeccionar la libre circulación de los ciudadanos y como contrapartida, se reforzó la cooperación en materia de justicia. La siguiente gran instancia en el proceso de integración europeo, el Tratado de Niza, tuvo en cuenta los equilibrios necesarios, mediante la reponderación de votos por cada Estado miembro, con vistas a la gran ampliación que se preparaba con el ingreso de países del centro y este de Europa, y del Mediterráneo, reduciendo además, el número de cuestiones a ser resueltas por el método de la unanimidad. También se reglamentó el mecanismo de la cooperación reforzada y se estableció la Carta de Derechos Fundamentales, sin carácter vinculante.

Luego del frustrado proceso de entrada en vigor del proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, y después de un complicado proceso de ratificación, entraría en vigor –el 1º de diciembre de 2009- el

⁴¹ Ya contando con las incorporaciones de Dinamarca, Irlanda, Reino Unido, Grecia, España y Portugal.

⁴² En el año 1995 habían ingresado al proceso de integración Austria, Finlandia y Suecia.

Tratado de Lisboa (TL)⁴³, por el que la Unión pasaría a quedar regulada, básicamente, por el Tratado de la Unión Europea (TUE) y por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Se implantó para la Unión Europea una estructura única, desapareciendo la conformación en tres pilares. No obstante, la PESC no quedaría totalmente integrada, permaneciendo en el campo de la cooperación, aunque se fortaleció el perfil exterior del proceso mediante la creación del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y del Servicio Europeo de Acción Exterior, así como el propio reconocimiento de la personalidad jurídica internacional de la Unión Europea. La política que sí pasó a regularse por el TFUE fue la cooperación policial y judicial bajo el título de “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”.

Respecto a la distribución de competencias entre la Unión y sus Estados miembros, el TL dispuso que la misma debe realizarse con base en los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, cuya correcta instrumentación ha de ajustarse a lo previsto en el *Protocolo segundo sobre la aplicación del principio de subsidiariedad y proporcionalidad*, que fuera analizado en el capítulo anterior.

Hay que tener en cuenta que el Derecho originario no se limita a la creación orgánica y a la distribución de competencias, ya que asume, en muchas materias, un poder de regulación directa en manos de los Estados miembros, con sus respectivos mecanismos de contralor.

⁴³ Con la comparecencia de los nuevos Estados miembros: Chequia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia 2004); y Bulgaria y Rumania (2007). En 2013 se produciría la adhesión de Croacia.

2.1.1.3. Derecho derivado

Complementan al Derecho originario, los actos emanados de las instituciones europeas con poder de decisión, que se conoce como Derecho derivado o secundario y cuya legalidad se sustenta en el Derecho primario.

En cuanto a las formas que adoptan las normas derivadas, se señalan a continuación las principales características de los actos típicos o nominados de carácter vinculante: reglamento, directiva y decisión. De acuerdo al artículo 291.1, “Los Estados miembros adoptarán todas las medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión”.

El Reglamento constituye el Derecho secundario de alcance general, siendo obligatorio en todos sus elementos⁴⁴, tanto para los Estados miembros como para los particulares, constituyéndose por ello en la norma europea por excelencia. Los reglamentos entran en vigor en la fecha en ellos establecida o veinte días después de su publicación en el Diario Oficial de la Unión.

Su aplicabilidad directa ha sido reconocida por numerosa jurisprudencia europea. A vía de ejemplo, en un recurso prejudicial interpuesto por el Tribunal Supremo polaco⁴⁵, referido a la interpretación del artículo 5 del Reglamento (CE) n° 1/2003 del Consejo, sobre abuso de posición dominante, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) señaló lo siguiente: “El artículo 5, párrafo segundo, del citado Reglamento es directamente aplicable y se opone a la aplicación de una norma jurídica nacional que imponga la finalización de un procedimiento de aplicación del artículo 102 TFUE mediante una decisión por la que se declare que no se ha vulnerado dicho artículo”.

Por su parte, la Directiva es obligatoria en cuanto al resultado a alcanzar, dejando al destinatario de las mismas, la libertad de elegir la forma y los

⁴⁴ Artículo 288, p.2 del TFUE.

⁴⁵ Sentencia de 3.5.2011, Asunto C- 375/09, p. 3096.

medios para implementar la consecución de los objetivos establecidos en el acto jurídico. En los hechos, esta libertad de elección varía de acuerdo a lo más o menos detallado que sea el texto de la misma. Sus destinatarios pueden ser la totalidad de los Estados miembros, un grupo de ellos o un único Estado; y producen sus efectos a partir de la notificación a los mismos⁴⁶.

No obstante la discrecionalidad que este tipo de norma europea deja a los Estados, el no cumplimiento de la adopción de las medidas pertinentes en el plazo preestablecido por la Directiva, no impide que los particulares puedan aprovechar sus efectos. Al respecto, el Tribunal europeo ha aceptado el efecto directo de algunas de ellas, así como la posibilidad de los particulares – personas físicas y jurídicas- para exigir indemnización al Estado por daños causados por la inaplicación de las mismas.

Respecto a las características que presentan estas normas, cabe mencionar la sentencia de 12 de mayo de 2011⁴⁷, en la que se realiza una interpretación de la Directiva 85/337/CEE, relativa a la evaluación de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. En ese caso, el Tribunal hizo las consideraciones siguientes:

54. El Tribunal de Justicia ha declarado que, en todos aquellos casos en que las disposiciones de una directiva, desde el punto de vista de su contenido, no estén sujetas a condición alguna y sean suficientemente precisas, los particulares están legitimados para invocarlas ante los órganos jurisdiccionales nacionales contra el Estado, bien cuando éste no haya transpuesto la directiva dentro de los plazos señalados, bien cuando haya hecho una transposición incorrecta (véase, en particular, la sentencia de 12 de febrero de 2009, Cobelfret, C-138/07, Rec. p.1731, apartado 58).

55. A este respecto, conviene recordar que el artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337 tomado en su totalidad concede a los Estados miembros un margen apreciable de maniobra, tanto para determinar qué constituye menoscabo de un derecho, como para establecer los requisitos de admisibilidad de los recursos y los órganos jurisdiccionales ante los cuales éstos deben ser interpuestos.

56. Sin embargo, no sucede lo mismo con lo dispuesto en la última frase del párrafo tercero de este artículo.

⁴⁶ Asimismo, son publicadas en el Diario Oficial.

⁴⁷ Asunto C-115/09.

57. Ésta, al establecer, por una parte, que se considera suficiente el interés de cualquier organización no gubernamental que cumpla los requisitos exigidos en el artículo 1, apartado 2, de la Directiva 85/337, y, por otra parte, que se considera que tales organizaciones disfrutan de derechos que pueden ser menoscabados, establecen reglas precisas y que no se encuentran supeditadas a otros requisitos pp. 3723 y 3724.

El tercer grupo de las principales normas derivadas está constituido por las denominadas Decisiones⁴⁸, que no necesitan ningún acto de transposición. De acuerdo al artículo 288 del Tratado de Lisboa “La decisión será obligatoria en todos sus elementos. Cuando designe destinatarios, sólo será obligatoria para éstos”. En cuanto a esta enunciación⁴⁹, Fernández Pons (2010: 163) ha señalado que la nueva redacción sobre este tipo de Derecho derivado, reconoce, implícitamente, la existencia –desarrollada en la práctica anterior al Tratado de Lisboa- de decisiones sin destinatarios especificados.

Respecto a las decisiones que identifican al/los destinatario/s, es significativa la apreciación del Tribunal sobre el valor del acto de notificación en este tipo de normas:

61. A este respecto, debe recordarse que el Tribunal de Justicia ha declarado que las irregularidades en el procedimiento de notificación de una decisión son ajenas al acto y, en consecuencia, no pueden viciarlo (sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de julio de 1972, Imperial Chemical Industries/Comisión, 48/69, Rec. p. 619, apartado 39). Las irregularidades de ese tipo únicamente pueden impedir, cuando concurren determinadas circunstancias, que empiece a correr el plazo establecido en el artículo 230 CE, párrafo quinto, para la interposición de un recurso. En el caso de autos, Schindler Holding tuvo indudablemente conocimiento del contenido de la Decisión impugnada e hizo uso de su derecho de recurso dentro del plazo establecido en el artículo 230 CE, párrafo quinto⁵⁰.

⁴⁸ Existe otro tipo de actos jurídicos de carácter normativo que suele denominarse “decisiones” en forma genérica, pero cuya finalidad –en muchos casos- es la de regular la conducta de las propias instituciones de la Unión.

⁴⁹ La anterior redacción del actual artículo 288 (antiguo 249) decía que “La decisión será obligatoria en todos sus elementos para todos sus destinatarios”.

⁵⁰ Sentencia de 13.7.2011, Schindler Holding Ltd. y otros contra Comisión Europea, Asunto T-138/07, p. 4.871.

2.1.1.4. Acuerdos internacionales

Una categoría especial dentro del ordenamiento jurídico europeo, la constituyen los acuerdos internacionales concluidos por el bloque. Los convenios suscritos por la UE, que ostenta la personalidad jurídico - internacional del proceso de integración, son acuerdos de voluntades regidos por el Derecho internacional, que celebra la Unión –o la Unión y sus Estados miembros- con terceros –países u organizaciones internacionales-.

Esta capacidad en materia de acción externa ha sido utilizada, incrementalmente, a lo largo de la evolución de la integración europea. De acuerdo al artículo 216.1 del TFUE, la UE puede celebrar tratados internacionales “...cuando así lo prevean los Tratados o cuando la celebración bien sea necesaria para alcanzar, en el contexto de las políticas de la Unión, algunos de los objetivos establecidos en los Tratados, bien esté prevista en un acto jurídicamente vinculante de la Unión, o bien pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas”.

Las principales instituciones implicadas en el proceso para la celebración de acuerdos internacionales, son: Consejo, Comisión, Parlamento y Tribunal de Justicia. El procedimiento es analizado en el apartado sobre toma de decisiones.

El ámbito material que pueden abarcar los acuerdos internacionales es muy amplio, y, dependiendo de que se trate de competencias exclusivas o compartidas, la UE podrá celebrarlos sola, o conjuntamente con los Estados miembros (acuerdos mixtos). Así, el tema de la distribución de competencias entre la Unión y los países miembros se introduce en el ámbito jurídico internacional. A este tipo de acuerdos mixtos hace referencia la Ley española 25/2014, en su disposición adicional segunda, al señalar que “Lo dispuesto en la presente Ley se entiende sin perjuicio de las peculiaridades que en materia de acuerdos internacionales puedan derivarse para España como

consecuencia de la obligación de cumplimiento del Derecho de la Unión Europea, en especial de las disposiciones del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que regulan la acción exterior de la Unión”.

Para un control jurisdiccional comunitario, destinado a verificar la compatibilidad de los tratados impulsados por la UE con el Derecho originario, se dotó al Tribunal de Justicia de una competencia consultiva para emitir dictámenes sobre el tema, antes de la aprobación del convenio a analizar.

De acuerdo al artículo 218.11 TFUE, “Un Estado miembro, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión podrán solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad con los Tratados de cualquier acuerdo previsto. En caso de dictamen negativo del Tribunal de Justicia, el acuerdo previsto no podrá entrar en vigor, salvo modificación de éste o revisión de los Tratados”.

Respecto a la distribución de competencias en esta materia, cabe señalar el Dictamen 1/08⁵¹, en el que el Tribunal expresa lo siguiente: “La celebración de acuerdos con los Miembros de la Organización Mundial del Comercio afectados en el sentido del artículo XXI del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), tal como se describe en el presente dictamen, está comprendido en el ámbito de las competencias compartidas entre la Comunidad Europea y los Estados miembros”.

En cuanto a los efectos que los tratados tienen en el espacio europeo, el párrafo 2 del artículo 216 señala que tienen carácter vinculante, tanto para las instituciones del proceso de integración como para los países miembros. Respecto a la posibilidad de su efecto directo, es señera la sentencia “Haegeman”, de 1974, dictada en el marco de un recurso prejudicial acerca de ciertas disposiciones del Acuerdo de Asociación firmado por la Comunidad Económica Europea y Grecia, el Tribunal manifiesta que

⁵¹ Dictamen 1/08 del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 30 de noviembre de 2009.

- ...3. que el Acuerdo de Atenas fue celebrado por el Consejo, con arreglo a los artículos 228 y 238 del Tratado, como se desprende del texto de la Decisión de 25 de septiembre de 1961;
4. que, por lo tanto, en lo que respecta a la Comunidad, dicho Acuerdo es un acto adoptado por una de las Instituciones de la Comunidad a efectos de la letra b) del párrafo primero del artículo 177;
5. que a partir de la entrada en vigor del Acuerdo, sus disposiciones forman parte integrante del ordenamiento jurídico comunitario;...⁵²

Sobre este tema, señalan Mangas y Liñán (2004: 380), que el hecho de que los acuerdos sean aprobados por un acto institucional, no significa que haya una transformación del convenio, permaneciendo firme la “recepción automática” en el ordenamiento comunitario.

2.1.1.5. Otros actos

2.1.1.5.1. Recomendaciones y Dictámenes

Las recomendaciones y los dictámenes son actos típicos previstos por los tratados y que no tienen carácter vinculante (artículo 288 del TFUE), quedando, por tanto, fuera del control de legalidad que ejerce el Tribunal de Justicia. Ambos tipos de actos pueden ser dirigidos por las distintas instituciones y órganos europeos a diversos actores del proceso de integración. La diferenciación entre ellos resulta dificultosa, aunque, en términos generales, puede señalarse que la recomendación tiene por finalidad que su destinatario adopte determinada línea de acción, en tanto que el dictamen⁵³ expresa un parecer sobre un asunto determinado y casi siempre se manifiesta en un proceso de toma de decisiones de un acto de carácter vinculante (Fernández Pons, 2010: 166).

⁵² Sentencia de 30.4.1974, Asunto 181/73, p. 239.

⁵³ Distintos son los dictámenes que está habilitado a emitir el Tribunal de Justicia en virtud de su competencia consultiva.

Este último caso se da en la actuación de los órganos consultivos de la Unión Europea: Comité Económico y Social y Comité de las Regiones, que serán consultados por el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión, en los casos previstos por los tratados o cuando las instituciones lo estimen pertinente. También están habilitados a emitir dictámenes por propia iniciativa.

No obstante su carácter no vinculante, de acuerdo a la opinión de Mangas y Liñán (2004: 375), estos actos no carecen de juridicidad. De lo que sí carecen es de sanción directa para sus destinatarios, en caso de no ajustarse a su contenido, la indicación sugerida. Por otra parte, estos autores resaltan la importancia que una recomendación puede tener como “guía”, para una interpretación uniforme de ciertas políticas comunitarias tanto en su fase comunitaria como en su fase nacional.

2.1.1.5.2. Actos atípicos

Existen también una serie de actos –de variada fuerza jurídica- que la doctrina ha calificado como actos atípicos, teniendo, algunos de ellos base convencional en tanto que otros han sido desarrollados en virtud de la práctica comunitaria. Atendiendo a la clasificación realizada por Fernández Pons (2010: 166 y 167), podemos señalar los siguientes actos atípicos:

1. Actos internos. Son aquellos que tienen como objetivo regular la organización de las instituciones y órganos de la Unión Europea. Quedarían comprendidos en esta categoría, los distintos reglamentos –de funcionamiento y financieros- que crean derechos y obligaciones. En esta clase se encuadran ciertos actos adoptados en el ámbito de la función pública europea.

2. Actos sin destinatario o *sui generis*. Respecto a las decisiones sin destinatario cabe recordar que, a partir de la reforma introducida por el Tratado de Lisboa que permite la adopción de ese tipo de decisiones, se catalogan como actos típicos y no como atípicos, tal como sucedía con anterioridad.

Quedarían, por ejemplo, encuadrados en esta especie, los actos mediante los cuales el Consejo aprueba los acuerdos internacionales suscritos con terceros. Otro tanto ocurre con los acuerdos interinstitucionales que, si bien surgen de una práctica institucional, se encuentran previstos en el artículo 295 del TFUE: “El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión llevarán a cabo consultas recíprocas y organizarán de común acuerdo la forma de su cooperación. A tal efecto y dentro del respeto de los Tratados, podrán celebrar acuerdos interinstitucionales que podrán tener carácter vinculante”.

3. Otros actos. Este tercer grupo de actos atípicos se ha ido desarrollando en la práctica de las instituciones europeas, algunas comunes a varias de ellas y otras que tienen carácter exclusivo de una institución en particular. De esta manera encontramos resoluciones, declaraciones, conclusiones, orientaciones, directrices, programas de acción, libros verdes y blancos, etc.

A vía de ejemplo cabe destacar que en el ámbito del Consejo Europeo se utiliza emitir conclusiones, declaraciones, etc. Por su parte, la Comisión prepara documentos e informes que se utilizan como instrumentos de reflexión sobre un tema determinado (Libros Verdes), y que a veces terminan convirtiéndose en una propuesta de acción comunitaria (Libros Blancos).

2.1.2. Diseño institucional

El entramado institucional del proceso de integración europeo ha ido evolucionando desde la creación de las Comunidades Europeas, para cuya gestión se establecieron instituciones propias de cada una de ellas. Esta multiplicidad orgánica fue corregida inmediatamente con la suscripción del “Convenio relativo a ciertas instituciones comunes”, de 1957, por el que se unificaron las Asambleas parlamentarias y los Tribunales de las tres Comunidades, así como los Comités Económicos y Sociales de la CEE y la CEEA. El proceso de unificación se completaría mediante el denominado “Tratado de fusión”, de 1965, por el cual se crearon un Consejo y una Comisión única.

Desde el Tratado de Maastricht de 1992, la Unión Europea contó con cinco instituciones: Consejo de la Unión Europea, Comisión Europea, Parlamento Europeo, Tribunal de Justicia y Tribunal de Cuentas, sumándose, a partir del Tratado de Lisboa, el Consejo Europeo y el Banco Central Europeo. Dentro de la categoría de órganos consultivos cabe mencionar el Comité Económico y Social (CES) y el Comité de las Regiones (CdR). Por otra parte, y en ejercicio de la potestad que les otorga el Derecho originario, las diversas instituciones y órganos principales han ido creando una gran cantidad de órganos secundarios, a efectos de facilitar su labor y dar cumplimiento a sus cometidos.

En esta sección se describe la integración y funciones de las siguientes instituciones: Consejo Europeo, Consejo, Comisión y Tribunal de Justicia. En cada apartado se señalan aspectos de la participación del gobierno central de España y la de las Comunidades Autónomas (CCAA).

Para facilitar la inserción de las autonomías en instituciones y órganos de la Unión, España ha celebrado diversos acuerdos administrativos con la finalidad de permitir el uso de las lenguas oficiales españolas, distintas al castellano. Ellos son: con el Consejo (7/11/2005), con el Comité de las Regiones (16/11/2005), con el Defensor del Pueblo Europeo (30/11/2005), con la Comisión Europea (21/12/2005), con el Comité Económico y Social (7/6/2006) y con el Tribunal de Justicia (27/4/2009).

2.1.2.1. Consejo Europeo

A partir de una práctica desarrollada desde la década de los años sesenta del siglo veinte, que consistió en reunir a los Jefes de Estado o de Gobierno, en 1974 se institucionalizó el denominado Consejo Europeo. Esta instancia intergubernamental de máximo nivel, nacida al margen de los tratados constitutivos, comenzó a adquirir cada vez más relevancia, ocupándose no sólo de asuntos referidos a la cooperación política europea sino también a tratar temas eminentemente comunitarios. A lo largo de su trayectoria, las cumbres

han dado impulso al proceso de integración europea y solucionado diversos problemas -sobre muy distintos temas- a los que se ha enfrentado el mismo.

Tres son los ejes sobre los cuales tuvo origen esta institución: los cambios socio-políticos del sistema internacional, las crecientes demandas de las respectivas ciudadanía sobre sus gobernantes y la necesidad de escapar a los complicados mecanismos burocráticos, tanto nacionales como comunitarios (Bulmer, 1995: 95).

A nivel convencional fue el Tratado de Maastricht⁵⁴ el que describió sucintamente su forma de integración y de funcionamiento. Institución que representa a los Estados miembros, se compone por los Jefes de Estado y de Gobierno de los mismos⁵⁵, por su Presidente y por el Presidente de la Comisión, y tiene como cometido brindar “a la Unión los impulsos necesarios y definirá sus orientaciones políticas generales”⁵⁶.

El Tratado de Lisboa creó dos nuevas figuras que, en materia de acción exterior, comparten responsabilidades: el Presidente del Consejo Europeo y el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR)⁵⁷. El primero es elegido por el Consejo Europeo y su mandato –renovable por una sola vez- tiene una duración de dos años y medio⁵⁸. Por igual procedimiento, en caso de impedimento o falta grave, se puede poner fin a su mandato⁵⁹.

La modificación en cuanto a la forma de designación del Presidente se hizo con el objetivo de dotar a esta institución de una cara visible frente al sistema internacional así como permitir el desarrollo de liderazgos fuertes que faciliten acuerdos para la adopción de las políticas europeas. Respecto a las tareas “internas”, cabe señalar: presidir las reuniones y dar impulso a los trabajos del

⁵⁴ Artículo 4.

⁵⁵ Artículo 10.2 TUE.

⁵⁶ Artículo 15.1. TUE.

⁵⁷ Nombrado por el Consejo Europeo con la aprobación del Presidente de la Comisión. Igual procedimiento rige para poner fin a su mandato (artículo 18.1 TUE).

⁵⁸ Artículo 15.5.

⁵⁹ Se encuentra inhibido de ejercer ningún tipo de mandato nacional y su actuación deberá ajustarse al “Código de Conducta del presidente del Consejo Europeo, adoptado por el Consejo, el 30 de julio de 2015.

CE, así como preparar y dar continuidad a los mismos, y propiciar la adopción de consensos en su seno. El Alto Representante tiene a su cargo la dirección del Servicio Europeo de Acción Exterior, a la vez que se desempeña como vicepresidente de la Comisión y participa en las reuniones del Consejo Europeo.

Esta institución se reúne, por lo menos, dos veces por semestre a convocatoria de su Presidente⁶⁰, y cuando la situación lo requiera se podrá citar a una sesión extraordinaria. En cuanto a sus relaciones con el Parlamento, el Presidente del Consejo Europeo, luego de cada reunión, le deberá presentar un informe⁶¹. Asimismo, el Presidente del Parlamento realiza una exposición, al comienzo de cada reunión, a efectos de presentar la visión de dicha institución sobre los temas a abordar.

Acorde con su naturaleza de conferencia intergubernamental del más alto nivel, sus actos son, salvo estipulaciones expresas de los Tratados, adoptados por consenso⁶². No tiene capacidad legislativa y generalmente su forma de manifestación se expresa en “Conclusiones”.

2.1.2. 2. Consejo

Central en materia de adopción de decisiones en el ámbito comunitario es el papel que desempeña el Consejo. Al igual que en el Consejo Europeo, en su seno se trasluce la influencia de los Estados Miembros. Se integra por representantes de los Estados miembros de nivel ministerial⁶³, correspondientes a la cartera del asunto a tratar⁶⁴. Estos representantes deben tener la facultad de comprometer a su gobierno. Por ello, y con un mandato específico de representación, es posible que concurra a las reuniones un

⁶⁰ Artículo 15.3 TUE.

⁶¹ Artículo 15.6.d) TUE.

⁶² Artículo 15.4. TUE.

⁶³ Artículo 16.2 TUE.

⁶⁴ Cuando no se traten asuntos sectoriales, se reunirá el Consejo de Asuntos Generales y de Relaciones Exteriores, integrado por los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros.

funcionario de rango ministerial de algún gobierno subestatal, insertándose de esta manera, la representación regional en uno de los órganos del proceso decisorio europeo. Asimismo, sería posible la concurrencia de cualquier otro representante mediante un mandato otorgado por un Estado miembro⁶⁵.

El Tratado de Lisboa introduce el sistema de una presidencia conjunta para el Consejo, salvo para el Consejo de Asuntos Exteriores⁶⁶ que es presidido por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad⁶⁷. La presidencia conjunta se realiza en equipos de tres países, que coordinan las agendas de trabajo cada 18 meses, realizándose una alternancia por períodos de seis meses⁶⁸. Este sistema permite “dar continuidad y estabilidad a su Presidencia a través de la colaboración institucionalizada y estable entre las Presidencias consecutivas semestrales y la aprobación de un programa común” (Aldecoa y Guinea, 2008: 22).

Las formas de adopción de decisiones en el seno del Consejo son la unanimidad⁶⁹, la mayoría simple⁷⁰ y la mayoría cualificada, siendo esta última la modalidad más utilizada. El Tratado de Lisboa extendió aún más el ámbito de aplicación material de la mayoría cualificada, aplicándose a asuntos como asilo, inmigración y celebración de acuerdos en materia de política comercial. La unanimidad sigue reservándose para temas sensibles como la política fiscal y la política exterior y de seguridad común.

El Tratado implementó un sistema de doble mayoría para alcanzar la cualificación, cuyo objetivo, a la vez que respetar el peso relativo de los Estados miembros, fue procurar que quedara reflejada en las decisiones comunitarias la voluntad de los ciudadanos de la Unión. Este sistema sustituyó,

⁶⁵ Artículo 4 del Reglamento Interno.

⁶⁶ Artículo 16.9 TUE.

⁶⁷ Artículo 18.3 TUE.

⁶⁸ Declaración relativa al apartado 9 del artículo 16 del Tratado de la Unión Europea sobre la Decisión del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo (Anexa al TL). Decisión del Consejo Europeo, de 1 de diciembre de 2009 relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo (2009/881/UE).

⁶⁹ En las votaciones que requieran unanimidad, las abstenciones no bloquean -por regla general- la adopción de las normas.

⁷⁰ Se alcanza con el voto afirmativo de 15 de sus miembros y se emplea, principalmente, para cuestiones de procedimiento.

a partir del año 2014⁷¹, el criterio de ponderación en el cual primaba el peso demográfico de cada Estado.

El Consejo es asistido en sus tareas por el Comité de Representantes Permanentes (COREPER), que a su vez se apoya en la labor de numerosos Comités y Grupos de Trabajo especializados. El COREPER tiene a su cargo la preparación de los trabajos del Consejo y se encuentra integrado por los representantes permanentes de los Estados miembros.

Debido a la gran cantidad de asuntos a tratar y a la especificidad técnica de muchos de ellos, el Comité adopta dos conformaciones: COREPER I (integrado por los representantes adjuntos) y el COREPER II (integrado por los representantes titulares), reuniéndose ambas con frecuencia semanal. La primera formación asume las cuestiones de tipo técnico, en tanto que la segunda se ocupa de los asuntos de corte político. Al estar los representantes permanentes en constante comunicación con sus respectivos gobiernos nacionales, las negociaciones en su seno, se tornan muy dinámicas.

La Representación Permanente de España ante la Unión Europea (REPER) se creó por Real Decreto 260/1986, de 17 de enero⁷², a efectos de cumplir con el Tratado de Adhesión. Dicha representación se estableció como una “unidad orgánica dependiente administrativa y financieramente del Ministerio de Asuntos Exteriores a través de la Secretaría de Estado para la Unión Europea”. Tiene como cometido asegurar la presencia de España en todas las

⁷¹ Decisión del Consejo, de 29 de septiembre de 2014, por la que se modifica su Reglamento interno, 2014/692/UE, Euratom. Se modifica el apartado 5 del artículo 11 que queda con la siguiente redacción: “5. Cuando el Consejo deba adoptar decisiones por mayoría cualificada, el 65 % de la población de la Unión, o de la población de los Estados miembros participantes en caso de que no participen en la votación todos los Estados miembros, y el número mínimo de miembros del Consejo que representen más del 35 % de la población de los Estados miembros participantes se calcularán con arreglo a las cifras de población establecidas en el anexo III. Estas cifras se aplicarán asimismo entre el 1 de noviembre de 2014 y el 31 de marzo de 2017 cuando, de conformidad con el artículo 3, apartado 2, del Protocolo n° 36 sobre las disposiciones transitorias, anejo al Tratado de la Unión Europea, al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, un miembro del Consejo solicite que un acto se adopte de conformidad con la mayoría cualificada definida en el apartado 3 de dicho artículo y un miembro del Consejo solicite que se compruebe que los Estados miembros que constituyen la mayoría cualificada representan como mínimo el 62 % de la población total de la Unión”.

⁷² Que sería reformado por el Real Decreto 2077/1995, de 22 de diciembre.

instituciones y órganos comunitarios. Los distintos Ministerios cuentan con, al menos, un consejero encargado de los asuntos que caigan dentro de su ámbito de actuación.

En el ámbito interno, la coordinación de los asuntos europeos se canaliza a través de la Comisión Interministerial para Asuntos relacionados con la Unión Europea (CIAUE), que es presidida por el Secretario de Estado de Asuntos Europeos – Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación⁷³, y es el responsable máximo de la formulación y ejecución de la política española en el ámbito comunitario, siendo una de sus funciones la de dictar instrucciones al Representante Permanente de España en la UE.

En la estructura de la REPER se estableció la Consejería para los Asuntos Autonómicos, en el año 1996⁷⁴, a efectos de servir de enlace normal entre la Representación Permanente con las Oficinas regionales establecidas en Bruselas y con los mismos gobiernos autonómicos, con el cometido de transmitirle a éstos información sobre los asuntos europeos.

No obstante, la relación que las Comunidades Autónomas (CCAA) mantengan con los demás Consejeros no se ve alterada por la competencia otorgada a la Consejería⁷⁵. Este órgano tiene su fuente en el *Acuerdo de la Conferencia para los Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas* (CARCE), suscrito el 22 de julio de 1996, y pasaría a ser funcionalmente dependiente del Ministerio de Administraciones Públicas⁷⁶.

⁷³ Real Decreto 342/2012, de 10 de febrero.

⁷⁴ Real Decreto 2105/96, de 20 de septiembre.

⁷⁵ Esta competencia de realizará “con independencia de la información que corresponda realizar a las Conferencias Sectoriales, según lo dispuesto en el Acuerdo de la Conferencia de 30 de noviembre de 1994” (artículo único.1.).

⁷⁶ De acuerdo al artículo3 del Real Decreto 2105/96: “La Consejería dependerá funcionalmente del Ministerio de Administraciones Públicas, al que corresponde su organización interna y dotación presupuestaria, así como su inspección técnica y control, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 8 del Real Decreto 632/1987, de 8 de mayo, sobre organización de la Administración del Estado en el Exterior, y en el artículo 5 del Real Decreto 260/1986, de 17 de enero, modificado por el Real Decreto 2077/1995, de 22 de diciembre, sobre la Representación Permanente de España ante la Unión Europea”.

A partir de la adopción del *Acuerdo sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los Grupos de Trabajo del Consejo de la Unión Europea*, de 2004⁷⁷, se deja sin efecto el anterior acuerdo de 1996 y la Consejería pasa a estar integrada por dos funcionarios propuestos –por consenso- por las CCAA, con un mandato de tres años, con posibilidad de prórrogas anuales.

Dicho acuerdo sería a su vez, modificado luego de distintas reuniones llevadas a cabo en los años 2009, 2010 y 2011, en las que la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE)⁷⁸ incorporó cambios respecto al régimen anterior. Dichos acuerdos fueron recogidos por la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, que aprobó la *Resolución de 22 de julio de 2011, por la que se publican las modificaciones de los Acuerdos de 9 de diciembre de 2004, de la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea para ampliar la participación autonómica en el Consejo de la Unión Europea, y/o en sus grupos de trabajo*.

Por otra parte, la posibilidad que brinda el artículo 16.2 TUE, de participación de representantes regionales en el Consejo es regulada también por un acuerdo adoptado en 2004⁷⁹, que sería modificado por la CARUE en 2009 y 2011. Se abre allí una instancia de participación autonómica directa, que, en principio, se canaliza a través de algunas de las formaciones del Consejo, cuya elección se basa en el contenido material de los asuntos que competen a las Comunidades Autónomas.

Para la designación de los representantes autonómicos que integran la delegación española en el Consejo, se optó por usar el método de las Conferencias Sectoriales correspondientes por áreas temáticas y cuyos plenos permiten una elección adecuada de los temas a tratar y su integración asegura

⁷⁷ De 9 de diciembre de 2004, suscrito en el ámbito de la CARUE.

⁷⁸ Se adapta la CARCE a la nueva realidad europea.

⁷⁹ *Acuerdo sobre el Sistema de de Representación Autonómica en las Formaciones del Consejo de la Unión Europea*, de 9 de diciembre de 2004.

que las regiones españolas puedan elegir un miembro de un Consejo de Gobierno que asuma la representación de todas las Comunidades interesadas.

La Comunidad Autónoma encargada de participar en cierta formación del Consejo es la responsable de presentar la posición autonómica común, en coordinación con la delegación española. Dicha posición debe ser tomada en consideración durante las negociaciones, y si bien el representante autonómico puede solicitar el uso de la palabra, la responsabilidad de establecer la posición española es del jefe de la delegación.

En el acuerdo de 2004 se dispuso que “Los Grupos de Trabajo del Consejo de la Unión Europea en los que se hará efectiva la participación autonómica serán los que figuren dentro del listado periódicamente elaborado por la Secretaría General del Consejo, como instancias preparatorias de las siguientes formaciones del Consejo: Empleo y Política Social, Sanidad y Consumidores; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; Educación, Juventud y Cultura; Competitividad”⁸⁰. En la reforma de la CARUE de 2 de julio de 2009 se sumaría el tema “Competitividad-Consumo” y en la del 15 de abril de 2010, el de “Competitividad – Juego”. Por su parte, la reforma del 7 de febrero de 2011, incluyó al deporte en el grupo de educación, juventud y cultura.

Por otra parte, la inserción de las autonomías en los grupos de trabajo del Consejo incluye, en primer lugar, al Comité de Representantes Permanentes cuando en el mismo se traten asuntos de interés autonómico y a los grupos de trabajo que preparan los Consejos de cuya formación participan directamente las comunidades autónomas. Asimismo, podrán participar en otros grupos en los que se considere importante la presencia autonómica de acuerdo a los contenidos a tratar. Dicha participación se concreta a través de los representantes en la Consejería para Asuntos Autonómicos o mediante la acreditación de técnicos en la materia a tratar.

⁸⁰ Punto II. 2. 1 del Acuerdo.

Respecto a los criterios para determinar la designación de la Comunidad Autónoma que participará en el Consejo, las Conferencias Sectoriales han adoptado los siguientes: orden de aprobación de los Estatutos de Autonomía, demográfico, alternancia política, el peso de la cuestión a tratar para determinada Comunidad. En algunos casos, a falta de acuerdo sobre los criterios, se ha recurrido al sorteo o al orden alfabético (Informe 2007, Ministerio de Administraciones Públicas: 4). A pesar de que las diferentes Comisiones Sectoriales han seguido criterios distintos (a veces combinados), el sistema ha permitido una participación equilibrada de las autonomías.

2.1.2.3. Comisión Europea

La Comisión Europea, órgano ejecutivo de la Unión y planteada como una instancia neutral respecto de las directivas gubernamentales, ha estado compuesta tradicionalmente por un comisario por Estado miembro, y no más de dos para los países con mayor peso demográfico. Hasta la Unión Europea “de los 15” estuvo compuesta por 20 miembros.

Una suerte de equilibrio entre la necesaria legitimidad de origen, la eficiencia en la gestión y el carácter colegiado de esta institución, representante del interés general de la UE, fue resuelta, de manera provisoria en el Tratado de Niza, estableciéndose –con miras al ingreso previsto de los países del Este– que para la Comisión establecida para el período 2004 – 2009 quedaría compuesta por un comisario por cada Estado de la Unión, para reducirse posteriormente. Por su parte, el TUE (artículo 17.5) prorrogó la transitoriedad de Niza y marcó el año 2014 para pasar a quedar integrada por los dos tercios de los Estados miembros.

No obstante, el plazo fijado para el cambio de composición, se vería superado por la adopción de la Decisión del Consejo Europeo (actos no legislativos) de 22 de mayo de 2013 relativa al número de miembros de la Comisión Europea

(2013/272/UE)⁸¹. En virtud de ello, y desde el ingreso de Croacia, la Comisión quedó integrada por 28 comisarios.

El Presidente de la institución es electo por el Parlamento Europeo⁸² (artículo 14.1 TUE). Para los demás miembros, el Consejo Europeo, de acuerdo con el Presidente de la Comisión, confecciona una lista, a partir de las propuestas de los Estados miembros (artículo 17.7 TUE). Su nombramiento por el Consejo Europeo (artículo 17.7 TUE) está sujeto a la aprobación del Parlamento Europeo⁸³ y en caso de que éste presente una moción de censura en su contra, la Comisión debe presentar su dimisión colectiva⁸⁴ (artículo 17.8 TUE). Su mandato tiene una duración de 5 años (artículo 17. 3 TUE) y es renovable por igual período. A pesar de la designación de origen nacional, los comisarios desarrollan sus funciones con independencia, no pudiendo recibir instrucciones de ningún gobierno u organismo (artículo 17.3 TUE).

Tiene entre sus cometidos, vigilar la aplicación del Derecho de la Unión Europea y ejecutar el presupuesto y los programas decididos en común. Característica potestad de la Comisión es la casi exclusividad del poder de iniciativa legislativa de la que se la ha dotado, convirtiéndose así en la institución impulsora de las políticas comunitarias (artículo 17.1). La propuesta de la Comisión es preceptiva para la actuación del Consejo, que sólo puede introducirle modificaciones por la unanimidad de sus integrantes.

Sin embargo, ese poder de iniciativa no es impermeable a la introducción de temas en la agenda por parte de las demás instituciones y órganos, o de otros

⁸¹ Artículo 1: La Comisión estará compuesta por un número de miembros igual al número de Estados miembros, que incluirá a su Presidente y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

Artículo 2: El Consejo Europeo revisará la presente Decisión, en función de su repercusión sobre el funcionamiento de la Comisión, con antelación suficiente al nombramiento de la primera Comisión siguiente a la fecha de adhesión del trigésimo Estado miembro o al nombramiento de la Comisión siguiente a la que debe asumir sus funciones el 1 de noviembre de 2014, si este tuviera lugar antes.

⁸² Con base en una propuesta – adoptada por mayoría cualificada- del Consejo Europeo (artículo 17.7).

⁸³ Artículo 17. 7 TUE: “...El Presidente, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y los demás miembros de la Comisión se someterán colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo...”

⁸⁴ En el caso del Alto Representante, debe renunciar a su vicepresidencia en la Comisión.

actores. En efecto, tanto las orientaciones generales del Consejo Europeo como las solicitudes de propuestas que el Consejo de la Unión y el Parlamento, constituyen una vía de entrada de asuntos por fuera de la voluntad autónoma de la Comisión. Asimismo, se encuentran, dentro de los actores con los que la Comisión mantiene un diálogo abierto, las oficinas de representación de intereses regionales y locales.

Cuando la Comisión no haga uso del poder de iniciativa estando obligada a hacerlo por el Derecho europeo, tanto el Consejo como el Parlamento podrán interponer un recurso por omisión ante el Tribunal de Justicia. Asimismo, el PE puede ejercer los mecanismos de control de que dispone, tales como la interpelación o, en su caso, una moción de censura (Mangas y Liñán, 2004: 135).

Competencia capital del órgano ejecutivo es la de velar por la correcta aplicación de la normativa comunitaria y, en casos de infracción a la misma, tiene el deber de investigar, pronunciarse objetivamente y comunicar al Estado en cuestión -bajo la supervisión del Tribunal de Justicia-, las medidas necesarias para corregir el incumplimiento⁸⁵. En caso de que el Estado infractor persista en su conducta apartada a Derecho, se abre la posibilidad de que la Comisión pueda iniciar un procedimiento por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia.

Se encarga también de la ejecución de una gran parte de las políticas comunitarias entre las cuales cabe destacar la Política Agrícola Común (PAC), la cohesión regional, y la investigación y tecnología. La instancia de ejecución de la normativa europea es de extrema complejidad en la que además de la Comisión intervienen diversos comités y el Consejo como órgano de control. A este entramado orgánico-normativo se le suma el proceso de implementación de las políticas europeas en el espacio estatal, cuya mayor o menor agilidad va a depender de la estructura político administrativa del Estado en cuestión.

⁸⁵ Se abre un plazo en el que el Estado infractor puede interponer observaciones.

Para el desarrollo de sus competencias, el ejecutivo europeo es asistido por una gran cantidad de comités que cumplen distintas funciones según se trate de la instancia de propuesta o de ejecución. En cuanto a los primeros, una fase inicial se constituye en el marco de la Dirección General competente de acuerdo a la materia de la propuesta legislativa en cuestión; comités de expertos de carácter consultivo. La integración de los mismos se nutre de una doble fuente: funcionarios gubernamentales por un lado, y expertos provenientes de los diferentes grupos de interés o de la academia, por el otro.

Respecto a los comités de ejecución, cabe señalar que los primeros comités de “comitología” surgieron en 1962 a raíz de la primera delegación del Consejo a la Comisión, de atribuciones para el establecimiento de normas de ejecución en materia de mercados agrícolas (Varela Pedreira, 2007: 78). Se integran con representantes de los Estados miembros y son presididos por un representante de la Comisión⁸⁶ y ésta les presenta a los comités los actos de ejecución que se propone adoptar. Los comités permiten la realización de consultas del órgano ejecutivo con las administraciones nacionales antes de tomar medidas de ejecución, instancia que facilita que las mismas se ajusten a las circunstancias de cada Estado.

El Reglamento (UE) 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo,⁸⁷ establece las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros, del ejercicio de las competencias de ejecución de la Comisión. Los actos jurídicos vinculantes que requieran una aplicación unificada, por regla general, otorgarán a la Comisión competencia para su ejecución, pudiéndose indicar el procedimiento aplicable.

Los procedimientos previstos por el Reglamento (artículo 2) son el de examen y el consultivo. Principalmente, el procedimiento de examen se utilizará para los actos de ejecución que tengan alcance general y para aquellos que guarden relación con programas relevantes de la UE; con la PAC y con la política

⁸⁶ El Presidente no participa en las votaciones.

⁸⁷ Entró en vigor el 1 de marzo de 2011, derogando la Decisión 1999/468/CE. No obstante, para los procedimientos pendientes bajo el anterior régimen, se estableció un procedimiento transitorio.

pesquera; la fiscalidad; con el medio ambiente, la seguridad y la protección sanitaria de personas, animales y plantas; la política comercial común. Por lo general, para el resto de los asuntos se utiliza el procedimiento consultivo.

La votación en el procedimiento de examen se realiza de acuerdo a la mayoría especificada en el artículo 16, apartados 4 y 5 del TUE, y en su caso, de conformidad con el artículo 238, apartado 3 del TFUE (artículo 1). Cuando el dictamen así adoptado resulte favorable, la Comisión procederá a adoptar el proyecto de acto. En caso de dictamen desfavorable la Comisión podrá, cuando se considere necesaria la adopción de un acto de ejecución, presentar el proyecto modificado ante el mismo comité o el original ante el comité de apelación (artículo 5.3). En caso de falta de dictamen la CE queda habilitada para adoptar el acto, salvo en los casos expresamente establecidos para impedirlo (artículo 5.4).

Respecto al procedimiento consultivo el comité emitirá su dictamen, que, de ser necesario, se someterá a votación, adoptándose por mayoría simple. En todos los casos la Comisión tendrá en cuenta la opinión del comité, al decidir sobre la procedencia del acto de ejecución (artículo 4). Junto con el control de los Estados, el Reglamento prevé que cuando el acto de base en el que se fundamenta el acto de ejecución sea adoptado por el proceso legislativo ordinario, el Parlamento o el Consejo le podrán señalar a la Comisión que un proyecto de acto de ejecución excede las competencias que el acto de base le ha conferido. En estos casos, la Comisión procederá a revisar el proyecto, y teniendo en cuenta las observaciones realizadas por el legislador, informándole a éste si retira el acto, lo modifica o lo mantiene (artículo 11).

Luego de la entrada en vigor del Reglamento de “comitología”, el TJUE tuvo oportunidad de pronunciarse sobre el alcance de las competencias que el legislador puede otorgar a la Comisión en virtud de los artículos 290.1 y 291.2 del TFUE. En el caso C- 427/12 “la Comisión Europea solicita la anulación del artículo 80, apartado 1, del Reglamento (UE) nº528/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2012, relativo a la comercialización y el uso de los biocidas (DO L167, p.1), en la medida en que esta disposición

establece la adopción de medidas que fijan las tasas adeudadas a la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas (en lo sucesivo, “Agencia”) mediante un acto basado en el artículo 291 TFUE, apartado 2 (en lo sucesivo, “acto de ejecución”), y no mediante un acto basado en el artículo 290 TFUE, apartado 1 (en lo sucesivo, “acto delegado”). En su sentencia, el Tribunal consideró que

40. Es preciso señalar que el legislador de la Unión dispone de una facultad de apreciación cuando decide atribuir a la Comisión un poder delegado en virtud del artículo 290 TFUE, apartado 1, o un poder de ejecución en virtud del artículo 291 TFUE, apartado 2. Por lo tanto, el control jurisdiccional se limita a los errores manifiestos de apreciación en cuanto a si el legislador de la Unión pudo considerar razonablemente, por una parte, que, para que pueda aplicarse el marco jurídico que ha establecido en relación con el régimen de tasas contemplado en el artículo 80, apartado 1, del Reglamento nº 528/2012, sólo se requiere que dicho régimen se especifique, sin que deba modificarse ni completarse en elementos no esenciales y, por otra parte, que las disposiciones del Reglamento nº 528/2012 relativas a este régimen exigen condiciones uniformes de ejecución....

46. Debe señalarse además que el ejercicio por parte de la Comisión de la facultad que le atribuye el artículo 80, apartado 1, del Reglamento nº 528/2012 está sometido a otros requisitos y criterios, fijados por el propio legislador de la Unión en este acto legislativo....

52. De cuanto antecede se desprende que el legislador de la Unión pudo razonablemente considerar que el artículo 80, apartado 1, del Reglamento nº 528/2012 no confiere a la Comisión la facultad de completar elementos no esenciales de este acto legislativo, sino la de precisar el contenido normativo de éste, conforme al artículo 291 TFUE, apartado 2....

54. De las consideraciones precedentes resulta que el motivo único invocado por la Comisión en apoyo de su recurso carece de fundamento y, en consecuencia, el recurso debe desestimarse⁸⁸.

La participación de las Comunidades Autónomas en diversos Comités de la Comisión -como parte de la delegación española- tiene su origen en el acuerdo de la CARCE, de 1996. A partir del mismo se desarrolló un período de experimentación para los años 1998-2002 en el cual se estableció la inserción regional en 55 comités. Para el siguiente período 2003-2006 se asignaron 95

⁸⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala), de 18 de marzo de 2014.

comités y más tarde se abrió la participación autonómica en 91 comités. Actualmente se incluye a las CCAA en más de cien Comités, cuya distribución se basa en un acuerdo adoptado para regir el período 2013-2017⁸⁹. La participación se realiza a través de la delegación española de la cual forma parte, evidentemente, un representante de la Administración central.

La CARUE estableció en el referido acuerdo, unos principios generales para adaptar la actuación de los representantes autonómicos a las disposiciones del Reglamento (UE) n° 182/2011. Respecto al reparto de representantes el mismo se hace -en el seno de la Conferencia- de común acuerdo por las CCAA. Por si hubiese alguna renuncia, se podrá designar una Comunidad Autónoma suplente. Una vez alcanzado el acuerdo, las CCAA comunicarán a la Secretaría de la Conferencia los nombres de las personas que actuarán en representación de cada una de ellas. Asimismo, designarán a un responsable autonómico sectorial que actuará como interlocutor con el representante autonómico.

La coordinación de las CCAA con la Administración General del Estado (AGE) se lleva a cabo en la Conferencia Sectorial competente en la materia respecto a los comités de la Comisión Europea, así como en otros órganos de cooperación. Por su parte, la coordinación entre las Comunidades se realiza a través de los responsables sectoriales de cada una, con el representante autonómico, al comienzo y al final de su representación. La Comunidad que finaliza su mandato queda encargada de confeccionar un informe completo sobre su período de actuación.

En cuanto a la elaboración de la posición común de las CCAA sobre las cuestiones de tratamiento en los comités europeos, se realiza, generalmente, a través de los órganos sectoriales de coordinación. Si por razones de calendario no se pudiera utilizar el mecanismo regular, la Comunidad coordinadora⁹⁰ presentará a las demás una propuesta de posición, indicando un plazo para

⁸⁹ Reglas sobre la participación autonómica en los comités de ejecución de la Comisión Europea (2013 – 2017).

⁹⁰ Designada para participar en el comité correspondiente.

que se le realicen las observaciones pertinentes, realizándose luego una reunión para fijar la postura conjunta, que podrá ser adoptada cuando ninguna Comunidad se manifieste en contra. Aquellas CCAA que no interpongan observaciones o que no concurran a la reunión deberán acatar lo acordado por las demás.

2.1.2.4. Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo, al reunir a los representantes de los pueblos de los Estados Miembros elegidos directamente por la ciudadanía europea⁹¹, emerge como la institución en la que se cristaliza el principio democrático⁹². El pluralismo político que en su integración se manifiesta, fue reconocido por el Tratado de Maastricht, al marcar la importancia que los partidos políticos tienen como función de intermediación de la voluntad ciudadana⁹³.

Los diputados se eligen en elecciones nacionales simultáneas, basadas en el sistema proporcional por habitantes, con límites mínimos y máximos de representación. Las sucesivas ampliaciones de la Unión Europea han ido alterando el número de escaños en el Parlamento, contando actualmente con 751 europarlamentarios⁹⁴.

Para la instrumentación de las primeras elecciones, se dictaron reglas mediante una Decisión del Consejo de 1976⁹⁵, en cuyo Anexo se encuentra el Acta Relativa a la elección de los representantes en el Parlamento Europeo por

⁹¹ Hasta el año 1979 los miembros del Parlamento Europeo eran designados por los respectivos Parlamentos nacionales.

⁹² Artículo 10.2 TUE.

⁹³ Artículo 138 A: Los partidos políticos a escala europea constituyen un importante factor para la integración en la Unión. Dichos partidos contribuyen a la formación de la conciencia europea y a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión.

⁹⁴ Artículo 14. 2 TUE: "El Parlamento Europeo estará compuesto por representantes de los ciudadanos de la Unión. Su número no excederá de setecientos cincuenta más el Presidente. La representación de los ciudadanos será decrecientemente proporcional, con un mínimo de seis diputados por Estado miembro. No se asignará a ningún estado miembro más de noventa y seis escaños".

⁹⁵ De 20 de setiembre, 76/787/CECA, CEE, Euratom.

sufragio universal directo, que fuera modificada en el año 2002⁹⁶. A nivel comunitario se establecen algunos principios generales que permiten una adaptación a los diferentes sistemas electorales de los Estados miembros⁹⁷, remitiéndose otras cuestiones directamente al Derecho nacional⁹⁸.

Durante su mandato, los parlamentarios cuentan con una serie de privilegios e inmunidades necesarias para el ejercicio de sus funciones. Por otra parte, tienen un régimen de incompatibilidades que abarca el no desempeño de un cargo en las diferentes instituciones y órganos de la Unión Europea y en los distintos gobiernos nacionales. Si bien en el Acta de 1976 no se consideraba incompatible la calidad de parlamentario nacional⁹⁹, la reforma a la misma establece que no se podrá tener la doble condición de parlamentario nacional y europeo.

Los diputados son electos para cada legislatura que tiene una duración de 5 años (artículo 14.3 TUE) y designan a su Presidente y a la Mesa para su funcionamiento (artículo 14.4). El primero se encarga de dirigir la actividad del Parlamento y de sus órganos (artículo 22.1 Reglamento) y es el representante de la institución frente a las demás instituciones y en sus relaciones externas (artículo 22.4 Reglamento). Asimismo, se eligen catorce Vicepresidentes y cinco cuestores (artículos 17 y 18 Reglamento), quedando la Mesa compuesta por el Presidente y los catorce Vicepresidentes (artículo 24 Reglamento).

Los diputados europeos se agrupan por afinidades políticas en partidos de alcance europeo¹⁰⁰, y no por bloques nacionales, no obstante lo cual existen diputados no inscritos. Si bien no estaba prevista inicialmente la creación de

⁹⁶ Decisión del Consejo, de 25 de junio de 2002 y de 23 de septiembre de 2002, por la que se modifica el Acta relativa a la elección de los diputados al parlamento europeo por sufragio universal directo

⁹⁷ Sufragio universal, directo y secreto; modo de escrutinio proporcional; determinación de las circunscripciones electorales de acuerdo a los sistemas nacionales pero sin desvirtuar el carácter proporcional

⁹⁸ Edad mínima para ser elector o elegido; incompatibilidades internas para ser eurodiputado, etc.

⁹⁹ Artículo 6 del Acta.

¹⁰⁰ Artículo 224 TFUE: "El Parlamento Europeo y el Consejo, mediante reglamentos adoptados de conformidad con el proceso legislativo ordinario, establecerá el estatuto de los partidos políticos a escala europea a los que se hace referencia en el apartado 4 del artículo 10 del Tratado de la Unión Europea, y en particular las normas relativas a su financiación".

grupos parlamentarios, se adoptó este tipo de funcionamiento interno a efectos de que los miembros del PE fueran distanciándose de la imagen de delegaciones nacionales. Los Presidentes de los grupos conforman con el Presidente, la Conferencia de los Presidentes que, entre otras funciones, tiene la de organizar los trabajos del PE; se encarga de las relaciones con instituciones y órganos de la Unión, y con los Parlamentos nacionales; así como de las relaciones con Estados e instituciones ajenas a la UE (artículo 27 Reglamento).

Por su parte, los Presidentes de las distintas comisiones (permanentes o especiales) en las que se encuentra organizado el Parlamento, constituyen la Conferencia de Presidentes de Comisión, la que podrá hacer a la Conferencia de Presidentes recomendaciones sobre el trabajo de las comisiones (artículo 29 Reglamento). Por su parte, la Conferencia de Presidentes de Delegación está integrada por los Presidentes de las delegaciones interparlamentarias permanentes¹⁰¹, con similar potestad que su par en las comisiones (artículo 30 Reglamento).

Básicamente, las funciones del Parlamento Europeo son: examen y aprobación de la legislación comunitaria, adopción del presupuesto europeo, y control político de las demás instituciones, en particular tiene la potestad de nombrar y destituir a la Comisión. En materia presupuestaria, el Tratado de Lisboa, al dejar sin efecto la distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios puso al Parlamento en posición de intervenir en todo el presupuesto y conjuntamente con el Consejo adopta el presupuesto anual (artículo 314 TFUE)¹⁰², ya que su aprobación es preceptiva y obligatoria. En caso de no haber acuerdo entre las dos instituciones la Comisión deberá presentar otro proyecto.

También se ha reforzado el rol del PE al introducirse la anterior codecisión como mecanismo normal de toma de decisiones, subsanando la carencia

¹⁰¹ Con base en una proposición de la Conferencia de Presidentes, el PE puede instalar este tipo de órganos (artículo 212 Reglamento) y cuya finalidad es mantener relaciones con otros Parlamentos y con organizaciones internacionales. Para las relaciones con los Parlamentos nacionales de los Estados miembros, se establecen las comisiones mixtas (artículo 214 Reglamento).

¹⁰² Que debe ajustarse al Marco Financiero Plurianual (artículo 312.1 TFUE).

participativa en los asuntos referidos al otrora tercer pilar. En cuanto a los tratados de adhesión o de los acuerdos internacionales suscritos por la Unión la aprobación del Parlamento es requerida en la mayoría de los casos (artículo 218.6 TFUE).

El método de votación generalmente empleado en el Parlamento es el de la mayoría de votos emitidos (artículo 231. TFUE) y el quórum se alcanza con la presencia de la tercera parte de los diputados que lo componen (artículo 168.2 Reglamento), siendo válidas las votaciones, sin importar la cantidad de votantes¹⁰³.

En España se introdujo –en 1987¹⁰⁴- el Título VI *Disposiciones especiales para las Elecciones al PE*, en la Ley Orgánica del Régimen Electoral (LOREG¹⁰⁵). Dichas disposiciones fueron reformadas con el fin de adaptarlas a las previsiones del Tratado de Maastricht sobre ciudadanía europea¹⁰⁶ y al Tratado de Niza respecto a los escaños correspondientes a España¹⁰⁷. En cuanto a la incompatibilidad de ser parlamentario en el ámbito europeo y nacional, la legislación española ya la preveía en el artículo 2., c) y b), para los miembros de las Cortes Generales y a los de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, respectivamente.

En las últimas elecciones –mayo de 2014- el número de escaños para España se mantuvo en 54. A diferencia de las circunscripciones provinciales (52) que se establecen para los 350 escaños del Congreso de los Diputados, se utiliza el método de circunscripción única. Esta circunstancia ha generado críticas en los partidos políticos regionalistas o nacionalistas, que desde el comienzo, reclamaron el establecimiento de un sistema de distritos autonómicos debido a que consideran que el actual modelo los perjudica en beneficio de los grandes partidos de alcance nacional (Montero y Cordero: 2009).

¹⁰³ Artículo 168.3 Reglamento: “Toda votación será válida, sea cual fuere el número de votantes, a no ser que en el momento de la votación el Presidente constate, previa solicitud de cuarenta diputados como mínimo, que no existe quórum. Si la votación revela que no hay quórum, se incluirá en el orden del día de la siguiente sesión”.

¹⁰⁴ Ley Orgánica 1/1987, de 2 de abril.

¹⁰⁵ Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio.

¹⁰⁶ A efectos de permitir el voto de los ciudadanos de la Unión residentes en España.

¹⁰⁷ Que quedaron reducidos a 54.

Respecto a las relaciones entre el PE y los Parlamentos nacionales, se han venido desarrollando diversos mecanismos de colaboración. Entre ellos cabe mencionar a la Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios de los Parlamentos de la Unión Europea (COSAC), creada en 1989, siendo reconocida convencionalmente por el Protocolo anexo al Tratado de Ámsterdam sobre el cometido de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea (artículos 4 a 7).

2.1.2.5. Proceso decisorio

El sistema comunitario basa su originalidad en un reparto de competencias entre instituciones con una conformación variada y con cometidos diferenciados. Ello lleva a un constante proceso negociador entre los actores involucrados y a una creciente complejidad de los procedimientos en la medida que se ha ido profundizando el proceso de integración y se ha ido ampliando el número de Estados miembros.

A partir del Acta Única Europea se produce un cambio significativo en el proceso de toma de decisiones, democratizándose, en el sentido de otorgar mayor incidencia en el mismo, a instituciones y órganos que tenían un papel poco relevante. Asimismo, se iría aumentando la cantidad de materias en que los actos jurídicos pertinentes se adoptasen por mayoría (Sánchez, 2010: 121).

Como ya se señalara, la Comisión tiene el casi monopolio de la iniciativa legislativa presentando proyectos de actos comunitarios que luego son remitidos al Parlamento Europeo y al Consejo para que, de acuerdo al procedimiento correspondiente, se adopte una decisión. Ya sea que actúe por propia iniciativa o siguiendo los lineamientos del Consejo Europeo, trabaja sobre una profusa estructura orgánica de la que participan las diferentes administraciones nacionales (incluyendo a las regiones en algunas circunstancias) y los diferentes grupos de interés (Morata, 2002: 4).

De acuerdo al artículo 289.4: “En los casos específicos previstos por los Tratados, los actos legislativos podrán ser adoptados por iniciativa de un grupo de Estados miembros o del Parlamento Europeo, por recomendación del Banco Central Europeo o a petición del Tribunal de Justicia o del Banco Europeo de Inversiones”. Asimismo, la última reforma de los tratados, introdujo la denominada iniciativa ciudadana, que consiste en la presentación de -por al menos un millón de ciudadanos de la UE que sean representativos de un número importante de Estados miembros- de un proyecto de acto jurídico con la finalidad de aplicar los Tratados (artículo 11.4 del TUE)¹⁰⁸.

La complejidad de los procedimientos de adopción de decisiones, así como el aumento del traspaso de competencias estatales al ámbito supranacional ha llevado a que en los últimos veinte años se plantearan diversas iniciativas para lograr la simplificación de la actividad legislativa comunitaria, tanto a nivel europeo como estatal. Entre las primeras, cabe destacar el Acuerdo interinstitucional entre el PE, el Consejo y la Comisión, de 2003.

Con el Tratado de Lisboa, el procedimiento de codecisión se convirtió en el *proceso legislativo ordinario* (artículo 289.1 TFUE). Para los actos legislativos, se establece también la adopción de reglamentos, directivas y decisiones, mediante un *procedimiento legislativo especial* en el que, tanto el Consejo como el Parlamento, pueden –con participación de la otra institución- adoptar los actos jurídicos que sean necesarios (artículo 289. 2 TFUE).

El artículo 294 del TFUE establece el procedimiento para el proceso legislativo ordinario que se lleva a cabo de la siguiente manera:

- * La Comisión presenta un proyecto de acto jurídico al PE y al Consejo, procediendo el Parlamento a su aprobación en primera lectura y si el Consejo coincide con el PE puede proceder a la aprobación del acto.

¹⁰⁸ El artículo 24 del TFUE mandata al Consejo y al Parlamento la tarea de regular los detalles para su implementación lo que sería llevado a cabo mediante la adopción del Reglamento (UE) n° 211/2011.

* En caso de que no haya coincidencia el Consejo envía la propuesta modificada al PE, para una segunda lectura que deberá realizarse en un plazo de tres meses.

* El PE puede aceptar las enmiendas o no tomar decisión al respecto; en ambos casos se adopta automáticamente el acto de que se trate.

* Si rechaza -por mayoría- las modificaciones, el Consejo queda impedido de adoptar decisión alguna. En caso de decidir -por mayoría- la introducción de enmiendas a la posición del Consejo, este podrá aceptarlas por mayoría cualificada o por unanimidad¹⁰⁹, adoptándose así el acto con las enmiendas realizadas por el PE.

* En caso de oponerse a todas las modificaciones propuestas, se abre la etapa de conciliación y el Consejo cuenta con un plazo de tres meses para pronunciarse.

* El Comité de Conciliación¹¹⁰, integrado de forma paritaria por ambas instituciones¹¹¹, tiene seis semanas para alcanzar un acuerdo que entre los miembros del Consejo será adoptado por mayoría cualificada y entre los representantes del PE por mayoría de votos emitidos. Alcanzado un acuerdo cada una de las instituciones tiene un plazo de seis semanas para adoptar el acuerdo conjunto (tercera lectura). En caso de que en el Comité no se pueda lograr una solución acordada el acto no podrá ser adoptado.

Los actos adoptados por el procedimiento legislativo ordinario serán firmados por el Presidente del Consejo y por el presidente del PE.

En lo que refiere a los procedimientos legislativos especiales, además del proceso de adopción del presupuesto existen otros de diversa naturaleza, por lo que conviene analizarlos en torno a la institución interviniente (Sánchez, 2010: 123). A diferencia de la regulación del proceso legislativo ordinario, las disposiciones -en consonancia con su naturaleza- sobre la legislación especial, se encuentran dispersas a lo largo del articulado convencional. Los actos

¹⁰⁹ La unanimidad es requerida en la hipótesis en que la Comisión presente un dictamen negativo a las enmiendas propuestas.

¹¹⁰ Convocado por el Presidente del Consejo, en acuerdo con el Presidente del PE, en un plazo de seis semanas.

¹¹¹ La Comisión participa en los trabajos del Comité de Conciliación.

adoptados mediante este proceso estarán firmados por el Presidente de la institución que dicte la norma.

Por ejemplo, en aquellos casos que competen al PE encontramos el procedimiento previsto por el artículo 223.2. del TFUE, referido al estatuto de sus miembros y que señala que

El Parlamento Europeo establecerá *mediante reglamentos adoptados por propia iniciativa, con arreglo a un procedimiento legislativo especial*, el estatuto y las condiciones generales de ejercicio de las funciones de sus miembros, previo dictamen de la Comisión y con la aprobación del Consejo. Toda norma o condición relativas al régimen fiscal de los miembros o de los antiguos miembros se decidirán en el Consejo por unanimidad.

En cuanto a los actos adoptados por el Consejo están aquellos que requieren de la aprobación - previa y obligatoria - del Parlamento, en tanto que en otras materias se lo consulta con carácter preceptivo pero no vinculante. Un caso de requerimiento de aprobación previa del Parlamento y en el que el Consejo se expide por unanimidad¹¹² es el previsto en artículo 312. 2 (TFUE): “El Consejo adoptará, con arreglo a un procedimiento legislativo especial un reglamento que fije el marco financiero plurianual. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo, que se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen”.

Un caso de consulta previa al PE es el establecido en el artículo 22. 1 (TFUE), que establece:

Todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de las modalidades que el Consejo adopte, por unanimidad *con arreglo a un procedimiento legislativo especial* y previa

¹¹² En otros casos se expide por mayoría cualificada.

consulta al Parlamento Europeo; dichas modalidades podrán establecer excepciones cuando así lo justifiquen problemas específicos de un Estado miembro.¹¹³

Mediante un acto legislativo puede delegarse en la Comisión la potestad para la adopción de “actos no legislativos de alcance general que completen o modifiquen determinados elementos no esenciales del acto legislativo” (artículo 290.1 TFUE). La delegación de poderes estará estrictamente regulada mediante el establecimiento de plazos de duración, condiciones para su ejercicio, etc. En el título, los actos no legislativos de alcance general deberán contener el adjetivo "delegado" o "delegada" (artículo 290.3 TFUE).

De los términos empleados en el artículo 290 se desprende que puede ser utilizado cualquier acto legislativo -sin importar el procedimiento por el cual haya sido adoptado-. Por otra parte, la forma empleada en el ejercicio de la delegación (reglamento u otros actos), resulta indiferente (Garzón Clariana, 2010: 740).

En cuanto a la celebración de acuerdos internacionales, el procedimiento general -previsto en el artículo 218- es, sintéticamente, el que sigue:

- * Negociación- Corresponde al Consejo la apertura de las negociaciones, aprobando las directrices para llevarlas a cabo. Tanto la Comisión como el Alto Representante (en los acuerdos que versen -principal o exclusivamente- sobre la PESC¹¹⁴) plantearán al Consejo las recomendaciones pertinentes. Asimismo, el Consejo podrá designar un comité especial para acompañar el proceso de negociación.
- * Firma- A propuesta de la institución negociadora el Consejo podrá autorizar la firma del acuerdo y eventualmente su aplicación provisional.
- * Celebración- Salvo en los acuerdos que traten exclusivamente sobre la PESC, para adoptar la decisión de celebración, el Consejo debe requerir la aprobación del Parlamento para determinados tipos de acuerdos (de

¹¹³ Si bien en este artículo se prevé la unanimidad, existen otros casos de consulta previa con requerimiento de mayoría cualificada por parte del Consejo.

¹¹⁴ Tal es el caso del Acuerdo entre la Unión Europea y Australia por el que se crea un marco para la participación de Australia en las operaciones de la Unión Europea en la gestión de crisis.

asociación, aquellos que tengan impacto en el presupuesto de la UE, acuerdos que creen un marco institucional específico al organizar procedimientos de cooperación, etc.). Para autorizar la celebración de otros acuerdos solo se requerirá la consulta al Parlamento, que será informado de manera detallada e inmediata en todas las etapas del proceso.

* En los acuerdos mixtos es necesaria una etapa de ratificación en los Estados miembros.

Durante el procedimiento, el Consejo se pronuncia por mayoría cualificada pero hay ciertos casos en los que se requiere unanimidad, entre los que se encuentran: los acuerdos que se refieran a ámbitos para los que los tratados prevean su requerimiento, acuerdos de asociación, de cooperación (económica, financiera y técnica) con candidatos a la adhesión a la UE.

2.1.2.6. Sistema Judicial de la Unión Europea

Para el control de la legalidad de los actos comunitarios y su correcta aplicación e interpretación por parte de los Estados miembros, la Unión Europea se ha dotado desde los inicios del proceso de integración de una serie de controles jurisdiccionales. Los objetivos de control se logran básicamente a través de los recursos de incumplimiento, anulación, omisión y de interpretación prejudicial. Mediante el desarrollo eficaz de estas tareas la institución judicial europea se ha convertido en una pieza fundamental de la construcción jurídica comunitaria.

Hasta el año 1988 el sistema estaba conformado por la única instancia ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE). Para descongestionar su labor se creó el Tribunal de Primera Instancia (TPICE)¹¹⁵.

¹¹⁵ Creado por Decisión 85/591 del Consejo, de 24 de octubre de 1988, sobre la base de lo previsto en el artículo 168 TCEE, de acuerdo a las modificaciones introducidas por el Acta Única Europea. Posteriormente, el Tratado de Maastricht modifica el artículo de forma tal que las únicas competencias que no podrían ser transferidas al Tribunal de Primera Instancia, serían las de carácter prejudicial.

Por otra parte, y con competencia en asuntos laborales del funcionariado comunitario se creó el Tribunal de la Función Pública (TFP)¹¹⁶.

Actualmente el sistema judicial de la UE reúne, bajo la denominación de Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), al Tribunal de Justicia (TJ)¹¹⁷, al Tribunal General (TG), y -dentro de lo que el Tratado de Lisboa llama “tribunales especializados” se inscribe el Tribunal de la Función Pública (TFP). Su cometido es garantizar “el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados” (artículo 19.1 TUE).

De acuerdo al artículo 19.3. TUE “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronunciará, de conformidad con los Tratados: a) sobre los recursos interpuestos por un Estado miembro, por una institución o por personas físicas o jurídicas; b) con carácter prejudicial, a petición de los órganos jurisdiccionales nacionales, sobre la interpretación del Derecho de la Unión o sobre la validez de los actos adoptados por las instituciones; c) en los demás casos previstos por los Tratados”.

El Tribunal de Justicia está integrado por un juez por Estado miembro y en el desempeño de sus tareas son asistidos por abogados generales¹¹⁸ (artículo 19.2 TUE), los cuales presentan dictámenes motivados sobre los casos iniciados ante el Tribunal (artículo 252 TFUE). Tanto para ser juez del Tribunal de Justicia y del Tribunal General¹¹⁹, como para acceder al cargo de abogado general, se requiere que los candidatos a ser designados de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros¹²⁰, tengan que ser juristas de reconocida competencia, debiendo desempeñarse en sus funciones con la más

¹¹⁶ Creado en el año 2004.

¹¹⁷ Que se corresponde con el TJCE.

¹¹⁸ De acuerdo al artículo 252 TFUE, los abogados generales son 8 y su número podrá ser aumentado por el Consejo, a solicitud del TJ. Por Decisión del Consejo -de 25 de junio de 2013- por la que se aumenta el número de abogados generales del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2013/336/UE), el número de abogados generales es, desde el 7 de octubre de 2015, de once.

¹¹⁹ Que se compondrá de, al menos, un juez por Estado miembro (artículo 19.2 TUE).

¹²⁰ Previamente se realizará una consulta al comité evaluador -creado por el artículo. 255 TFUE) de la idoneidad de los postulantes.

absoluta independencia. Son nombrados por un período de 6 años, pudiendo ser designados en una segunda oportunidad (artículo 19.2 TUE).

El mantenimiento del criterio de un juez por Estado ha generado que, al ampliarse el número de Estados miembros de la Unión, se tornara necesario introducir reformas en el funcionamiento del Tribunal. Ante la imposibilidad de que el mismo actúe de manera normal en sesión plenaria (solo se reúne de esa manera de forma excepcional) su actuación se realiza en Salas o en Gran Sala (artículo 251 TFUE).

Por su parte el Tribunal General se encuentra integrado por 28 jueces y también se reúne en salas, Gran Sala o en pleno, previéndose además su formación con un único juez. No cuenta con abogados generales -de carácter permanente- que lo asistan y los propios jueces pueden ser llamados a desempeñar ese papel. Sus miembros son nombrados por un período de seis años con posibilidad de renovación (artículo 254 TFUE y artículo 48 del Estatuto del TJUE).

Tiene competencia para actuar en primera instancia (artículo 256 TFUE), en los recursos de anulación y de omisión; en materia de litigios sobre indemnización por daños causados por la UE, el Banco Central y sus respectivos funcionarios; y en controversias derivadas de un contrato -sea de Derecho público o privado- celebrado por la UE (o por su cuenta) con base en una cláusula compromisoria contenida en el mismo¹²¹. Contra sus resoluciones se puede interponer un recurso de casación ante el Tribunal de Justicia (artículo 56, Estatuto del TJUE) que se limitará a cuestiones de Derecho (artículo 58, Estatuto del TJUE).

El Tribunal de la Función Pública, integrado por 7 jueces¹²² (artículo 2, Anexo I del Estatuto del TJUE) que son elegidos por el Consejo -por seis años y con posibilidad de renovación- teniendo en cuenta un equilibrio geográfico y de

¹²¹ En cuanto a su participación en recursos prejudiciales, el artículo 256.3: “El Tribunal General será competente para conocer de las cuestiones prejudiciales, planteadas en virtud del artículo 267, en materias específicas determinadas por el Estatuto”. No obstante, esta capacidad no se ha instrumentado, por lo que sigue siendo resorte exclusivo del Tribunal de Justicia.

¹²² Por mayoría cualificada, el Consejo podrá decidir aumentar su número.

sistemas jurídicos, que actuarán normalmente en salas de 3 jueces (a veces en salas de 5 o en formación de un solo juez), pero si el asunto así lo requiere puede actuar en pleno.

Como su nombre lo indica es un tribunal que tiene por cometido entender -en primera instancia- en los litigios que involucren a la UE (y a distintas instituciones y órganos de su órbita) y a su personal, en cuestiones laborales y de seguridad social (artículo 270 TFUE y artículo 1, Anexo I del Estatuto del TJUE). Contra sus resoluciones se puede interponer ante el Tribunal General un recurso de casación (artículo 9 Anexo I del Estatuto del TJUE).

Como se señalara, los recursos principales son el recurso por incumplimiento, los recursos de anulación y omisión, y el recurso prejudicial. También cuenta con una competencia consultiva para el control de la compatibilidad de los proyectos de acuerdo internacional negociados por la UE con terceros, respecto al Derecho europeo, al que se hiciera referencia en 2.1.1.4

Recurso por incumplimiento

Este procedimiento tiene por objeto el control del cumplimiento por parte de los Estados miembros de las obligaciones derivadas del Derecho de la UE, sea este primario o secundario. El comportamiento del Estado presuntamente infractor puede consistir tanto en una acción como en una omisión, y el Estado no puede invocar su propia incapacidad para excusarse del incumplimiento. En cuanto a las formas que pueden adoptar los incumplimientos, las mismas pueden consistir –entre otras- en la sanción de actos jurídicos, en la imposición de trabas administrativas, de la ejecución incompleta o de la no ejecución de la normativa comunitaria o en la no ejecución de una sentencia.

La iniciativa principal del recurso corresponde a la Comisión (artículo 258 TFUE), que también puede ser promovido por un Estado miembro (artículo 259 TFUE). Esta instancia previa no sólo sirve en muchas oportunidades para evitar el proceso judicial sino que además ayuda a precisar el objeto de la controversia.

En cuanto al efecto de las sentencias del Tribunal, si se declara la existencia de un incumplimiento el Estado infractor queda obligado a adoptar las medidas necesarias para ejecutarla (artículo 260.1 TFUE). La declaración judicial alcanza al Estado en sentido amplio imponiéndose a todos los poderes y autoridades estatales incluyendo a las entidades regionales y locales.

En caso que el Estado infractor -a juicio de la Comisión- no adoptara las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia, el órgano ejecutivo de la UE podrá someter el caso al TJUE¹²³. A efectos de sancionar al Estado, "La Comisión indicará el importe de la suma a tanto alzado o de la multa coercitiva que deba ser pagada por el Estado miembro afectado y que considere adaptado a las circunstancias. Si el Tribunal declarare que el Estado miembro afectado ha incumplido su sentencia, podrá imponerle el pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva" (artículo 260.2 TFUE).

Recurso de anulación y recurso por omisión

La finalidad del recurso de anulación es controlar que las instituciones y otros órganos u organismos de la UE ejerzan sus poderes de conformidad con todo el orden jurídico al que deben ajustarse, tanto en los aspectos sustantivos como en los formales.

Las causas para la interposición del recurso son: incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación de los Tratados o de cualquier norma relativa a su ejecución o desviación de poder. Son impugnables todos los actos con carácter vinculante. Así, son pasibles del recurso de anulación "... los actos del Consejo, de la Comisión y del Banco Central Europeo que no sean recomendaciones o dictámenes, y de los actos del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros. Controlará también la legalidad de los actos de los órganos u organismos de la

¹²³ Previamente, la Comisión debe dar al Estado afectado, la posibilidad de hacer sus descargos.

Unión destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros” (artículo 263, párrafos primero y segundo, TFUE).

Respecto a la habilitación para interponer el recurso, hay que distinguir entre categorías de legitimación activa. Por un lado, se encuentra aquella que puede ser ejercida por los Estados miembros, el Consejo, la Comisión y el Parlamento (artículo 263, párrafo segundo, TFUE) la que opera tanto para actos normativos como para los que tengan eficacia individual. Por otra parte, pueden interponer el recurso, cuando se considere que sus prerrogativas han sido vulneradas, el Tribunal de Cuentas, el Banco Central Europeo y el Comité de las Regiones (artículo 263, párrafo tercero, TFUE).

Por último, se encuentra la legitimación otorgada a los particulares, que se establece en los párrafos cuarto y quinto del artículo 263, en los siguientes términos:

Toda persona física o jurídica podrá interponer recurso, en las condiciones previstas en los párrafos primero y segundo, contra los actos de los que sea destinataria o que la afecten directa e individualmente y contra los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución.

Los actos por los que se crean los órganos y organismos de la Unión podrán prever condiciones y procedimientos específicos para los recursos presentados por personas físicas o jurídicas contra actos de dichos órganos u organismos destinados a producir efectos jurídicos frente a ellos.

En cuanto a los efectos del recurso de anulación, en principio, los mismos son retroactivos. Sin embargo –por razones de seguridad jurídica- se le permite al Tribunal mantener los efectos del acto impugnado que deban considerarse definitivos (artículo 264, TFUE). A la institución cuyo acto ha sido anulado se le da la posibilidad de adoptar uno nuevo, ajustado a Derecho (artículo 266 TFUE).

El recurso por omisión procede en aquellos casos en que las instituciones – Parlamento Europeo, Consejo Europeo, Consejo, Comisión, Banco Central Europeo y otros órganos y organismos de la UE- se abstengan de

pronunciarse, cuando deberían hacerlo de acuerdo a lo prescrito por los tratados. Para proceder a la interposición del recurso se requiere que a la institución cuestionada se le haya solicitado previamente que actúe de acuerdo a sus obligaciones, y se le da un plazo de dos meses para hacerlo (artículo 265, párrafos primero y segundo, TFUE).

Se encuentran habilitados para iniciar el recurso por omisión (para todo tipo de acto), los Estados miembros y las demás instituciones (artículo 265 párrafo primero, TFUE); así como los particulares, “por no haberle dirigido una de las instituciones, o uno de los órganos u organismos de la Unión un acto distinto de una recomendación o de un dictamen” (artículo 265, párrafo tercero, TFUE). Constatada la omisión contraria a Derecho, la institución, órgano u organismo responsable, tendrá que tomar las medidas pertinentes para dar cumplimiento a la sentencia (artículo 266, párrafo primero, TFUE).

La remisión prejudicial

El recurso prejudicial tiene su fundamento en la necesidad de lograr una interpretación uniforme del Derecho de la UE, dada su aplicación por los órganos jurisdiccionales internos. Su función es la de interpretar, tanto el Derecho comunitario originario como el derivado, así como evaluar la validez de este último (artículo 267, párrafo primero, TFUE).

En los asuntos que recaigan sobre el Derecho comunitario, y en caso de duda sobre la interpretación o validez del mismo, los jueces nacionales pueden solicitar su opinión al TJUE. Una primera precisión que conviene realizar al respecto es que la referida distinción –incluida a los efectos de evitar la excesiva utilización del procedimiento- a pesar de establecer el recurso como una mera facultad para los jueces inferiores (artículo 267, párrafo segundo, TFUE) y como una obligación para aquellos tribunales de última instancia (artículo 267, párrafo tercero, TFUE); lo que en definitiva plasma es la idea de que las jurisdicciones nacionales son incompetentes para la interpretación del Derecho de la UE.

Con relación al alcance de la segunda función del recurso prejudicial, la apreciación de la validez de un acto comunitario, la jurisprudencia europea se ha inclinado por la tesis de que la obligatoriedad en este caso alcanza a todo tipo de jurisdicción nacional¹²⁴. En todo caso, lo que nunca puede hacer un juez nacional es declarar la invalidez de una norma de Derecho secundario por sí mismo, ya que el único competente para declarar la ilegalidad es el TJUE.

En cuanto a los efectos de la intervención del TJUE de las sentencias pronunciadas con base en este recurso, su carácter obligatorio no sólo alcanza al juez o tribunal que realizó la remisión sino que alcanza a todos los que deban aplicar la norma objeto del recurso. A partir de una continuada jurisprudencia el Tribunal ha establecido la obligación de las administraciones y de los órganos judiciales internos de aplicar integralmente el Derecho de la UE, a efectos de otorgar certeza jurídica al proceso de integración.

En lo que respecta a la legitimación de las entidades subestatales, si bien los tratados no han previsto su participación, el Tribunal de Justicia ha reconocido a las regiones y los municipios, una legitimación activa de carácter ordinario para impugnar la normativa comunitaria ante el TJUE. Por ello requieren para su ejercicio de la prueba de un interés legítimo lesionado por actos comunitarios. Se trata de un *ius standi* limitado, tal como lo poseen los particulares, personas físicas y jurídicas. En un recurso de nulidad interpuesto por Cantabria contra un reglamento del Consejo¹²⁵ el Tribunal señaló que

42 En su condición de comunidad autónoma, la demandante no puede invocar el párrafo segundo del artículo 173 del Tratado. En efecto, del sistema general del Tratado se desprende claramente que el concepto de Estado miembro, a efectos de las disposiciones relativas a los recursos jurisdiccionales, se refiere únicamente a las autoridades gubernativas de los Estados miembros de las Comunidades Europeas y no puede ampliarse a los Gobiernos de regiones o de comunidades autónomas, sea cual fuere la amplitud de las competencias que les sean reconocidas (auto Regione Toscana/Comisión, antes citado, apartado 6; sentencia dei Tribunal de Primera

¹²⁴ Por ejemplo, la Sentencia del TJCE “Foto- Frost”, de 22 de octubre de 1987.

¹²⁵ TPI- Sala Primera Ampliada- Auto 16.6.1998, Comunidad Autónoma de Cantabria c. Consejo, T-238/97, pp. 2283-84.

Instancia de 30 de abril de 1998, Vlaams Gewest/Comisión, T-214/95, Rec. p. II-717, apartado 28).

43 En cambio, por disponer de personalidad jurídica conforme al Derecho interno español —cosa que el Consejo no niega—, la demandante puede, en principio, interponer un recurso de anulación conforme al párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado, a tenor del cual toda persona física o jurídica puede interponer recurso contra las decisiones de las que sea destinataria y contra las decisiones que, aunque revistan la forma de un Reglamento o de una decisión dirigida a otra persona, la afecten directa e individualmente.

Señala Cienfuegos (2007: 45-46), que los órganos judiciales comunitarios no aceptan fácilmente la legitimación activa de las entidades regionales en los recursos de anulación, principalmente cuando el mismo se dirige contra un Reglamento, siendo paradigmático de la dificultad de la prueba de la afectación directa e individual, “el contencioso comunitario en materia de ayudas públicas otorgadas por las CCAA”.

Respecto a la tramitación de recursos canalizados a través del Estado, la misma se encuentra regulada por el *Acuerdo relativo a la participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, de 11 de diciembre de 1997¹²⁶.

En el caso de que una Comunidad considere que un acto de una institución de la UE -de carácter obligatorio- se encuentra viciado de ilegalidad y cuyo alcance afectaría sus competencias o intereses¹²⁷, se lo comunicará al Presidente de la Comisión de Seguimiento¹²⁸. En su escrito, la Comunidad Autónoma fundamentará jurídicamente su solicitud de anulación del acto (punto Primero) que será distribuido por el Presidente de la Comisión a las dependencias ministeriales involucradas en razón de la materia y a los

¹²⁶ Elaborado en el marco de la CARCE, al igual que el Acuerdo de 29 de noviembre de 1990, al cual modifica.

¹²⁷ El acuerdo también refiere a la solicitud de que España intervenga como coadyuvante en un procedimiento ante el TJUE.

¹²⁸ El Consejo de Ministros (Acuerdo de 13 de junio de 1986), creó la Comisión de Seguimiento y Coordinación de las Actuaciones Relacionadas con la Defensa del Estado Español ante el Tribunal de las Comunidades Europeas con la finalidad de analizar las eventuales intervenciones de España ante el Tribunal, asegurando la coordinación entre las distintas reparticiones ministeriales y administraciones públicas.

representantes en el Pleno de la CARUE de las demás CCAA (punto Segundo).

A partir de la notificación se abre un plazo de diez días para que se realicen observaciones a la petición, a cuyo término la Comisión, luego de reunirse con la Comunidad solicitante y con las CCAA que hubiesen presentado observaciones, resolverá -mediante decisión motivada- acerca de la petición (punto Tercero). Si se decide la interposición del recurso de nulidad, se dará intervención al Abogado del Estado para que inicie el procedimiento ante el Tribunal.

Durante todo el proceso se mantendrá informada a la Comunidad solicitante que podrá designar abogados y asesores para apoyar al equipo español (punto Tercero). En el caso de recursos por omisión se seguirá el mismo procedimiento (punto Séptimo), al igual que ante la solicitud de una petición de dictamen sobre un acuerdo internacional a celebrar por la UE (punto Octavo), respecto a la interposición de un recurso por incumplimiento contra un Estado miembro (punto Noveno) o si se trata de un recurso prejudicial (punto Décimo)¹²⁹.

Otra instancia de colaboración se da cuando el gobierno central pretenda iniciar un recurso de nulidad que pudiera afectar a alguna Comunidad Autónoma, se lo comunicará, a efectos de que pueda -en veinte días- realizar observaciones. Por su parte, la Comunidad que decida interponer un recurso lo pondrá en conocimiento del gobierno para que, también en un plazo de veinte días, pueda emitir su opinión (punto Quinto).

Para los casos en que la Comisión Europea inicie un procedimiento de incumplimiento contra España -fase precontenciosa- por cuestiones que afecten las competencias de una Comunidad Autónoma, el Ministerio de

¹²⁹ La Secretaría de Estado de Política Exterior y para la Unión Europea informará a las Comunidades Autónomas de las cuestiones prejudiciales suscitadas por cualquier órgano jurisdiccional de un Estado miembro de la Comunidad Europea, siempre que el asunto tenga su origen en una disposición, resolución o acto emanado de los órganos de una Comunidad Autónoma, o en la omisión de los mismos, o en una disposición del Estado que afecte a sus competencias.

Relaciones Exteriores trasladará a la misma todos los documentos que le envíe la Comisión a efectos de elaborar una respuesta única que incluya las opiniones del gobierno regional. Si se pasa a la fase contenciosa la Comunidad podrá enviar abogados o asesores para colaborar con el Abogado del Estado (punto Undécimo).

2.2. Ordenamiento del territorio en la Unión Europea y Desarrollo Sostenible

En esta parte del trabajo se tratan varios aspectos que guardan relación con el desarrollo sostenible en el ámbito europeo desde el enfoque de la gobernanza multinivel. Antes de entrar en el tratamiento específico de la política comunitaria de desarrollo sostenible, por su estrecha relación con la misma, se verá en primer lugar, la política europea de planificación territorial, en cuyo ámbito se comienza a introducir en el espacio comunitario el concepto de cohesión territorial, el cual “se basa en la clásica y redistributiva política regional europea, pero añade a ésta ciertos elementos de auto-organización, desarrollo endógeno, buena gobernanza y competitividad” (Farinós, 2009: 25).

Por su parte, Keating (2004: 213) señala, respecto a la relación entre planificación territorial y el papel de las regiones, que “Partiendo de la importancia del territorio como elemento esencial del regionalismo, éste contempla las regiones como sistemas de regulación social que, en algunos casos, devienen actores dentro del Estado y en el contexto internacional”.

Tan imbricados se encuentran ambos conceptos que, como ha sido señalado (Elorrieta, Olcina y Sánchez, 2016: 151), al punto en que se ha acuñado la expresión “desarrollo territorial sostenible”, que se ha ido convirtiendo en un principio director de los distintos documentos europeos de planificación territorial.

2.2.1. Política de planificación territorial en Europa

El establecimiento del tema del ordenamiento territorial en el continente europeo surgió a partir de la preocupación que se fue dando en dos ámbitos: el Consejo de Europa y la Unión Europea. Pionero en la materia, el Consejo de Europa convocó en 1970 a la Primera Conferencia Europea de Ministros responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT), en la ciudad de Bonn. Dentro de los principales documentos adoptados en el seno de la CEMAT cabe destacar:

- * La Carta Europea de Ordenación del Territorio (CEOT), adoptada en la Sexta CEMAT en Torremolinos, en el año 1983. En ella se propone un concepto de ordenación del territorio como dimensión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales, ambientales de cualquier sociedad.
- * Los Principios Directores para el Desarrollo Sostenible del Continente Europeo (Hannover, 2000).
- * Declaración de Liubliana sobre la Dimensión Territorial del Desarrollo Sostenible, 2003.
- * Declaración de Lisboa (2006) sobre Redes para el desarrollo territorial sostenible del continente europeo: Puentes a través de Europa.

Los documentos señalados dan cuenta de la aproximación a la temática, marcando el carácter multidimensional de la cuestión del ordenamiento territorial y su importancia para alcanzar un desarrollo sostenible. La actividad del Consejo de Europa en esta materia, si bien es previa a la de la Unión Europea, continuó avanzando con ella.

2.2.1.1. Estrategia Territorial Europea (ETE): lanzamiento y evolución

La Estrategia Territorial Europea¹³⁰ fue lanzada con el objetivo de lograr una aproximación en la ordenación territorial de la compleja estructura de una Europa comunitaria que comprende diversas realidades en la materia. Las sucesivas ampliaciones de la Unión Europea han contribuido a complicar más un panorama que incluye diversos tipos de organización estatal, desde los estrictamente centralistas hasta los Estados federales, pasando por diversas variantes de descentralización, como se verá en el capítulo siguiente al analizar las delegaciones de los Estados miembros en el Comité de las Regiones. Aún sin potestades formales para desarrollar una política de ordenamiento territorial se emprendió la elaboración de un marco de regulación laxo, que involucró a diferentes instituciones y órganos.

En mayo de 1999, se aprobó -durante la reunión informal de los Ministros responsables de ordenación del territorio de los Estados Miembros- en Potsdam (Alemania), la *Estrategia Territorial Europea (ETE)- Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*, documento elaborado por el Comité de Desarrollo Territorial de la Comisión Europea, el cual se propuso trazar lineamientos comunes en un contexto internacional en el que la interdependencia global de las economías, sumada a la profundización de los objetivos de la integración europea en un mercado único, dejaba a las regiones de los Estados miembros de la Unión en una situación especialmente vulnerable.

En una nueva reunión informal de los ministros del ramo, realizada en noviembre de 2004 en la ciudad de Rotterdam, se acordó el lanzamiento de una nueva etapa en la materia con vistas a la gran ampliación de los países de Europa del Este y del Mediterráneo, tratando de mejorar la gestión del

¹³⁰ La primera denominación que se le dio en español fue la de “Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio”.

desarrollo territorial hasta el año 2007. Es en aras de impulsar la cohesión territorial de las regiones europeas, que se promueve el establecimiento de mecanismos informales de cooperación entre ellas.

En la reunión de Luxemburgo (2005) se trazaron las prioridades en la materia y la realización de un informe sobre la situación y perspectivas territoriales en el ámbito de la Unión. Por su parte, el Consejo aprobó (2006) las *Directrices Estratégicas Comunitarias* en las que se enlazó la cohesión territorial con la promoción del programa de crecimiento y empleo.

Entre otras medidas a destacar en materia de desarrollo territorial dentro del marco normativo comunitario, se encuentra la creación¹³¹ de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) que es un nuevo instrumento de promoción de la cooperación transfronteriza; así como la Directiva 2007/2/CE¹³² por la cual se establece una infraestructura de información en la materia (INSPIRE¹³³).

En el primero de los instrumentos -de carácter facultativo- se prevé, como una forma de superar los problemas existentes en materia de cooperación territorial, el establecimiento de agrupaciones cooperativas denominadas *Agrupaciones europeas de cooperación territorial* que cuentan con personalidad jurídica propia. Esta iniciativa excede a la clásica cooperación transfronteriza de contigüidad ya que -de acuerdo al artículo 1.2 del Reglamento que la crea-, “La AECT tendrá por objetivo facilitar y fomentar entre sus miembros, tal como se definen en el artículo 3, apartado 1, la cooperación transfronteriza, transnacional e/o interregional, denominada en lo sucesivo ‘cooperación territorial’, con el fin exclusivo de reforzar la cohesión económica y social”.

Las previstas AECT podrán estar compuestas por una o más de las siguientes entidades: Estados miembros, autoridades regionales, entes locales y

¹³¹ Por Reglamento (CE) N° 1082/2006 del Parlamento y del Consejo, de 5 de julio de 2006. Este Reglamento sería reformado por el Reglamento (CE) N° 1302/2013.

¹³² Adoptada por el Parlamento y el Consejo, el 14 de marzo de 2007.

¹³³ Siglas de la denominación inglesa: Infrastructure for Spatial Information in Europe.

asociaciones de organismos pertenecientes a las mismas. Igualmente, podrán intervenir organismos de Derecho público de acuerdo a lo establecido en el artículo 2.1 de la Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales.

La constitución de la AECT requerirá que sus miembros se encuentren establecidos en, al menos, territorios de dos Estados miembros. Si bien sus funciones quedarán establecidas en el convenio suscrito por los miembros participantes, el Reglamento marca directrices al respecto, señalando que principalmente, se dedicarán “a la ejecución de los programas o proyectos de cooperación territorial cofinanciados por la Comunidad, en particular con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y/o el Fondo de Cohesión” (artículo 7.3).

Además del Reglamento 1082/2006¹³⁴, y dentro de su marco, la actividad de la Asociación se rige por el convenio adoptado por sus miembros, por su estatuto y, en forma residual, por el ordenamiento jurídico del Estado miembro en que la AECT tenga su domicilio social. Para el intercambio de documentación, los Estados miembros designarán a las autoridades pertinentes (artículo 4.4).

La cooperación europea clásica, basada en la contigüidad territorial, se venía desarrollando en el ámbito del *Convenio Marco Europeo sobre la Cooperación Transfronteriza entre Entidades o Autoridades Territoriales* (1980)¹³⁵, adoptado en la órbita del Consejo de Europa. Por el mismo, los Estados miembros se comprometen a impulsar la cooperación transfronteriza entre las autoridades regionales o locales con las de otro u otros Estados miembros, de acuerdo al Derecho interno.

¹³⁴ Modificado por el Reglamento (UE) N° 1302/2013, a efectos de simplificar el funcionamiento de las agrupaciones y que el establecimiento de las mismas contribuyan a alcanzar los objetivos de la estrategia Europa 2020.

¹³⁵ En 1995 se abrió a la firma el primer Protocolo Adicional, y en 1988, el segundo Protocolo Adicional.

No obstante, al momento de firmar el convenio o en una comunicación posterior, las partes podrán detallar cuáles son las autoridades pertinentes y los ámbitos para la cooperación (artículo 2). En el Anexo al Convenio se establecen “Modelos y Esquemas de Acuerdos, Estatutos y Contratos sobre Cooperación Transfronteriza entre Autoridades y Entidades Territoriales”, que servirá de guía para el establecimiento de relaciones de cooperación entre las autoridades regionales y locales de los Estados parte.

La iniciativa INSPIRE, establecida por la Directiva 2007/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, apunta a establecer las reglas generales (Normas de Ejecución comunes) de una infraestructura de información espacial comunitaria y cuya base se encuentra en las infraestructuras nacionales existentes (artículo 1.2.). La finalidad de la armonización de las mismas es posibilitar la formulación, implementación y evaluación de políticas medioambientales (artículo 1.1). En España, la transposición de la Directiva se realizó mediante la *Ley 14/2010, de 5 de julio, sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España* (LISIGE). El Consejo Superior Geográfico - órgano de dirección del Sistema Cartográfico Nacional- funciona como enlace con la Comisión Europea para el desarrollo de la Directiva en el país.

En el año 2007 se adoptó –en Leipzig- la *Agenda Territorial de la Unión Europea- Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas*¹³⁶ a efectos de instrumentar un desarrollo sostenible en las regiones del ámbito comunitario y teniendo en cuenta el impacto de las últimas ampliaciones. Con el ingreso el 1º de enero de 2007 de Bulgaria y Rumania las disparidades regionales se hicieron más notorias. Con las ampliaciones de Bulgaria y Rumania, la región con renta *per cápita* mayor pasaría a superar a la más pobre en 12, 8 veces (Villaverde, 2007: 2).

En la misma instancia se aprobaría por parte de los Ministros competentes la *Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles*, que elevó la política de desarrollo urbano integrado, a la dimensión europea. La Agenda Territorial

¹³⁶

De 25 de mayo de 2007.

propone reforzar la cohesión territorial como requisito ineludible para alcanzar un desarrollo económico sostenible y un modelo social europeo.

Reafirmando la vigencia de los objetivos básicos de la ETE se establecen como prioridades en esta instancia: la consolidación del desarrollo policéntrico e innovación y cooperación mediante redes de ciudades y zonas urbanas así como el establecimiento de nuevas formas de cooperación entre ellas; promoción de agrupaciones –nacionales y transnacionales- para la competencia y la innovación europea; fortalecimiento de redes transeuropeas, que constituyen un elemento fundamental del desarrollo; mejora de la eficiencia en la gestión conjunta de riesgos; y vigorización de las estructuras ecológicas y del patrimonio cultural y natural. Asimismo, en el documento se destaca la preocupación por el tema energético y el desarrollo de sistemas de energía renovables que apunten a disminuir la dependencia europea de la energía no renovable.

Para la instrumentación de las prioridades establecidas se previeron acciones, a ser puestas en práctica entre el 2007 y el 2011 por parte de las instituciones y órganos europeos (Comisión, Parlamento Europeo, Comité de las Regiones y Comité Económico y Social Europeo) mediante un fluido diálogo –con base en el principio de subsidiariedad- entre la Comisión con otras instituciones europeas y con los Estados miembros (con inclusión de las autoridades de los entes subestatales); así como la realización de tareas al interior de los Estados miembros, con la incorporación de los aspectos territoriales en las *Directrices Estratégicas Comunitarias sobre Cohesión 2007-2013* (Decisión 2006/702/CE del Consejo)¹³⁷, y en las políticas de desarrollo nacionales, regionales y locales.

En las Directrices se enfocan las líneas de acción en el eje de las tres “C”: concentración (atacar sus desventajas), conexión de territorios (mediante el desarrollo del transporte intermodal y del acceso a distintos servicios) y cooperación (entre diferentes Estados y administraciones de varios niveles, para alcanzar los objetivos de las directrices).

¹³⁷

Con base en el Reglamento (CE) 1083/2006.

Asimismo, los propios Ministros firmantes de la Agenda se comprometieron a mantener vías informales de cooperación entre sus respectivas administraciones, así como con las presidencias de la Unión y con las diversas instituciones implicadas en la temática. Por su parte, las *Directrices Estratégicas Comunitarias sobre Desarrollo Rural* – Decisión 2006/144/CE¹³⁸ - establecieron la necesaria coordinación entre las metas de desarrollo rural y otras políticas europeas, particularmente con las políticas de cohesión y de medio ambiente, a la que la Decisión 2009/61/CE del Consejo le introduce modificaciones a fin de afrontar los nuevos desafíos del espacio integrado: cambio climático, energías renovables, etc.

En este mismo sentido, en España se establecen las Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural (DETOR)¹³⁹ a efectos que las Comunidades Autónomas elaboren sus Planes de Zona rural. Se trata de un instrumento de referencia que elaboró el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y que se encuentra en consonancia con los fines y principios de sostenibilidad de la Ley 45/2007 y con lo establecido en el Programa de Desarrollo Rural Sostenible¹⁴⁰ para la efectiva aplicación de la Ley.

Continuando con las acciones europeas, en noviembre de 2007 se adoptó el Primer *Programa de Acción de la Agenda Territorial de la UE* en la reunión informal de ministros de Azores (Portugal) y cuya primera revisión se encontraba prevista para el año 2010. Cumpliendo con el pedido del Consejo de Ministros de Leipzig, del Parlamento Europeo y de actores relacionados con la problemática territorial, la Comisión lanzó una Comunicación (*Libro Verde sobre la cohesión territorial- Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte*)-¹⁴¹ al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo con el objetivo de abrir un debate acerca

¹³⁸ Teniendo en cuenta el Reglamento (CE) 1698/2005, que establece un instrumento único de financiación de la política de desarrollo rural: el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

¹³⁹ Previstas en el artículo 12 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural.

¹⁴⁰ Aprobado por Real Decreto 752/2010, de 4 de junio.

¹⁴¹ COM (2008) 616 final, Bruselas, 6.10.2008.

de la definición de dicho principio y sus implicancias políticas. La tarea de delimitar claramente el concepto resultaba relevante dada su inclusión en el Tratado de Lisboa.

Según señala Farinós (2005: 220), “el nuevo concepto de cohesión territorial, que intenta promover la Comisión Europea a efectos de que sea posible un desarrollo territorial equilibrado y sostenible en la Europa comunitaria, provoca cambios en cuanto a la gestión territorial (*policies*), así como en materia de gestión pública (*politics*)”.

En este sentido, el Libro Verde de la Comisión señala que “...para la profundización de la cohesión territorial convendría que se aclarasen las numerosas cuestiones que plantea. Una comprensión común de las mismas podría ayudar a mejorar la gobernanza de la política de cohesión, hacerla más flexible, más capaz de adaptarse al nivel territorial más apropiado, más receptiva a las preferencias y necesidades locales y mejor coordinada con otras políticas, a todos los niveles, de confirmar con el principio de subsidiariedad” (Comisión, 2006: 4).

La referida comunicación recibió fuertes críticas desde el Parlamento Europeo, que en su Resolución de 24 de marzo de 2009¹⁴² remarcó –entre otras cuestiones- que resultaba poco ambiciosa ya que no establecía claramente los objetivos necesarios para lograr una efectiva cohesión territorial; la falta de incorporación plena de los aportes conceptuales y operativos recogidos por la Agenda Territorial y la Carta de Leipzig; la no introducción de mecanismos que tiendan a mejorar la coordinación entre las diferentes políticas sectoriales que repercuten sobre el territorio.

En la reunión ministerial informal de los ministros responsables de ordenación del territorio y desarrollo territorial llevada a cabo el 19 de mayo de 2011 en Gödöllő (Hungría) se adoptó la nueva *Agenda Territorial de la Unión Europea*

¹⁴² Resolución del Parlamento Europeo sobre el Libro Verde sobre la cohesión territorial y el estado del debate sobre la futura reforma de la política de cohesión (2008/2174 (INI))

2020 (AT2020), que revisa la agenda presentada en 2007. En la misma se establece que, en referencia al papel de las regiones:

Creemos que la diversidad de territorios representa un potencial para el desarrollo y que las distintas identidades de las comunidades locales y regionales adquieren una importancia particular en este contexto. Los territorios con potenciales o retos compartidos pueden colaborar para buscar soluciones comunes y sacar partido a su potencial territorial compartiendo experiencias. Los territorios con potenciales complementarios, a menudo vecinos, pueden aunar fuerzas y explorar sus ventajas competitivas unidos, creando así un mayor potencial de desarrollo (pp. 4-5).

2.2.1.2. Estrategia Territorial Europea (ETE): aspectos generales

Las líneas generales que inspiran a la ETE son básicamente: un desarrollo sostenible que apunte a conjugar equilibradamente los aspectos medioambientales, económicos y sociales; la integración coherente de las políticas sectoriales; la concertación de las diferentes acciones requeridas para su implementación; necesaria cooperación de todos los actores involucrados en el proceso.

Tradicionalmente establecida como una política de mercado carácter jerárquico, el ordenamiento territorial propuesto desde el ámbito europeo supone un cambio de paradigma en la materia. Es que, al incluirse en su tratamiento, aspectos socioeconómicos y ambientales, ya no podrían establecerse en esas políticas, lineamientos únicamente desde el Estado.

Se definen tres áreas de actividad: asentamientos humanos, ya sean de entorno rural o urbano; infraestructuras de acceso a los transportes y los conocimientos; y el patrimonio natural y cultural. En definitiva, como forma de abordar los desequilibrios territoriales, la ETE propone un desarrollo de varios polos competitivos en la periferia europea. A diferencia de las acciones emprendidas en el pasado, que propiciaban la conexión periferia-centro a través de mejores infraestructuras, el modelo de desarrollo policéntrico apunta a establecer acciones en los siguientes sentidos: generación de varios polos de

integración económica mundial; fomento de estrategias de desarrollo urbano que integren a las zonas rurales cercanas; profundización de la cooperación temática en redes transfronterizas y transnacionales.

En el ámbito de la ETE, y como apoyo instrumental, se desarrolló una *Red Europea de Observación sobre Cohesión y Desarrollo territoriales*¹⁴³ (que sustituyó a la antigua ESPON¹⁴⁴), cuyo objetivo es brindar información científica para ayudar al desarrollo de regiones y territorios. En el Comité de Seguimiento de la Red se encuentran representados los Estados miembros, siendo en el caso español el punto de contacto, el Observatorio de la Sostenibilidad de España (OSE), con sede en la Universidad de Alcalá, que es responsable de la difusión y promoción de la Red a nivel nacional, apoyo a los Grupos Transnacionales, así como de realización de actividades de capitalización. El Programa ESPON 2020 fue aprobado en febrero de 2015, dando continuidad a sus fases anteriores. Se estructura sobre la base de las siguientes prioridades:

- * Continuar con la producción científica de datos fidedignos, sistemáticos y comparables a nivel europeo sobre desarrollo territorial, competitividad y cohesión
- * Tener en cuenta las demandas de los usuarios al momento de enfocar los análisis
- * Alcanzar herramientas e indicadores mejorados para el análisis territorial
- * Maximizar la capacitación, participación y diálogo en la creación de redes
- * Disponer de una competente asistencia técnica, analítica y comunicacional

Como marco directriz, la ETE ha contribuido de forma paulatina a producir modificaciones en los sistemas de planificación territorial de los Estados miembros, que resulten acordes a su propia organización.

¹⁴³ Este proyecto de cooperación se inscribe en el ámbito de las iniciativas comunitarias INTERREG, la que se analizará en el capítulo siguiente.

¹⁴⁴ La sigla obedece a la antigua denominación de la Red, en sus siglas en inglés: European Spatial Planning Observation Network (Observación en Red para el Desarrollo Territorial Europeo).

La falta de competencia material de la Unión en la temática del ordenamiento territorial hace difícil la determinación de de la naturaleza jurídica de la ETE en los marcos clásicos del Derecho comunitario. No obstante ello, es innegable la importancia de esta política europea y las posibilidades que la misma presenta para –a través de una intervención multiescalar- producir efectos jurídicos (Parejo Navajas, 2003: 664).

Una de las novedades que introdujo la Estrategia es que, además de consideraciones de equidad, pone el acento en el aspecto competitivo de las regiones en el espacio comunitario (Falaudi, 2005: 12). Se enlazaba así con la Estrategia de Lisboa (2000), cuya meta era convertir a la Unión Europea “en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”, tomando como horizonte el año 2010 pero que, a mitad del período (2005), se sometió a un relanzamiento; insistiendo la Comisión, entre otras cuestiones, en una mejor distribución de competencias –más clara y eficiente- entre los actores involucrados en su implementación.

Como consecuencia de la crisis económica y financiera, hubo de adoptarse un nuevo impulso a las metas previstas, otorgando un papel central a las instancias locales y regionales. Este impulso fue plasmado en la *Comunicación de la Comisión Europa 2020 -Una estrategia para un crecimiento, sostenible e integrador*¹⁴⁵, en la que se proponen cinco metas a alcanzar, relacionadas con el empleo, la investigación y la innovación, el cambio climático y la energía, la educación y la pobreza, objetivos muy interrelacionados entre sí.

2.2.2. Medio Ambiente en la Unión Europea y Política europea de desarrollo sostenible

En primer lugar se hace una reseña histórica del tratamiento del tema del medio ambiente en la Unión Europea, con referencia a los tratados

¹⁴⁵ Comisión Europea, Bruselas, 3.3.2010, COM (2010) 2020 final.

fundacionales -con sus sucesivas reformas- y a los distintos instrumentos adoptados en su marco institucional. En la siguiente sección se analizan los aspectos generales del desarrollo sostenible, así como la estructura establecida y las medidas que en el ámbito comunitario se han llevado a cabo.

2.2.2.1. La Unión Europea y el medio ambiente

La política de medio ambiente no encontraba anclajes expresos en los textos de los tratados fundacionales dado el escaso desarrollo que el tema tenía en el sistema internacional, y menos aún en un proceso de integración económica como el creado por las Comunidades Europeas. Fue por eso que, a medida que la preocupación ambiental se instaló en las agendas nacionales y en la internacional, se hubo de recurrir a aspectos ligados al mercado, para poder comenzar a tomar medidas comunitarias al respecto.

La Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de octubre de 1972 marca el inicio de la preocupación en el ámbito comunitario por el establecimiento de una política medioambiental. En ella se solicita a las instituciones comunitarias el establecimiento de un programa de acción en la materia. Es a partir de la Conferencia de los Ministros Responsables de las cuestiones sobre el medio ambiente, celebrada en Bonn a fines del mismo mes, que se dictarán las primeras líneas directrices para la adopción de acciones preventivas del daño sobre el medio ambiente.

Al siguiente año se adoptaría el I Programa de Acción del Medio Ambiente con los siguientes objetivos básicos: combate a la contaminación; equilibrio ecológico; explotación racional de los recursos naturales; adopción de acciones destinadas a la toma de conciencia en todos los niveles pertinentes, de la necesidad de preservación del medio ambiente. En los posteriores programas se han ido incorporando nuevos aspectos que atañen a varias dimensiones que van más allá de la protección estricta del espacio físico.

Actualmente se encuentra en marcha el VII Programa de Acción, adoptado en 2013 por la Decisión n° 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 20 de noviembre de 2013 relativa al *Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta”*.

En sus considerandos, la Decisión señala -entre otras- las siguientes cuestiones: los objetivos para el 2020 que la UE se ha fijado para convertirse en una economía inteligente, sostenibles e integradora (1); tener en cuenta los resultados del VI Programa¹⁴⁶, que más allá de los objetivos alcanzados, siguen existiendo retos importantes en materia de medio ambiente (4 y 5); así como aplicar una adecuada política de inversiones para alcanzar las metas medioambientales (28). Las medidas adoptadas por las instituciones para poner en marcha el Programa, deberán tener en cuenta los principios de atribución, subsidiariedad y proporcionalidad (artículo 3.1).

A nivel convencional, y planteada como un objetivo de la Unión, la protección del medio ambiente es consagrada por el Tratado de Maastricht en 1992¹⁴⁷, mismo año en que se celebra la Conferencia de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Por su parte, el Tratado de Ámsterdam (1997) refuerza las disposiciones medioambientales en varias partes de su articulado, estableciendo normativamente los objetivos que se habían desarrollado a partir de los programas de acción, y recogiendo asimismo los principios que se estaban consolidando en el sistema internacional (precaución, prevención, corrección de los daños en su origen, y el principio contaminador - pagador).

En el Tratado de Niza figura entre los objetivos de la Unión Europea la consecución de un desarrollo equilibrado y sostenible. En la última reforma de los tratados se señala que la dimensión medioambiental deberá integrarse en la definición y realización de las distintas políticas comunitarias. Si bien la mejor forma de encarar los problemas medioambientales es, por sus propias

¹⁴⁶ Adoptado por la Decisión n° 1600/2002/CE, en el marco de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, 2002, de Johannesburgo.

¹⁴⁷ Ya en el Acta Única Europea (1986) se señalaba que el medio ambiente integraba las políticas comunitarias (artículo 130 R).

características, desde el nivel supranacional; al tratarse de una competencia compartida, rige para la delimitación de atribuciones, el principio de subsidiariedad. Asimismo, existen excepciones en la aplicación de los principios medioambientales comunitarios, atendiendo a las disparidades regionales existentes.

Además de las instituciones que intervienen en proceso decisorio en materia de políticas comunitarias ambientales, cabe señalar la creación, en 1990¹⁴⁸, de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA). Se trata de un órgano descentralizado de la Unión Europea creado con la finalidad de recolectar datos, elaborar informes y difundir información sobre el estado de situación del medio ambiente en Europa.

Con sede en Copenhague, incluye como miembros no sólo a los Estados miembros de la Unión, sino también a aquellos Estados que, sin ser parte, tengan interés en los problemas ambientales en el continente. Tal el caso de Islandia, Liechtenstein y Noruega, que forman parte de la Agencia desde que la misma comenzó a funcionar en 1994. También existe la categoría de Estados colaboradores, entre los que se encuentran principalmente los candidatos a ingresar a la Unión Europea.

Dentro de las fuentes de información de las que se nutre la Agencia, se encuentra la Red Europea de Información y Observación del Medio Ambiente (EIONET)¹⁴⁹, que es desarrollada y coordinada por la AEMA. Se trata de una red temática que se apoya en los Centros Temáticos Europeos (CTE)¹⁵⁰, en los Elementos Componentes de las Redes Nacionales de Información), y en los Puntos Focales Nacionales (PFN). En el caso español, el PFN es la Subdirección General de Calidad Ambiental, adscrita a la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural, del Ministerio de Agricultura,

¹⁴⁸ Creada -al igual que la EIONET- por el Reglamento (CEE) n°1210/90 del Consejo, de 7 de mayo de 1990, que sería sustituido por el Reglamento (CE) n° 401/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo. La denominación corresponde a las siglas en inglés: Environment Information and Observation Network.

¹⁴⁹ La denominación corresponde a las siglas en inglés: Environment Information and Observation Network.

¹⁵⁰ Entre ellos: Agua, Aire y Cambio Climático y Residuos y Flujos de Materiales.

Alimentación y Medio Ambiente. En cuanto a las Comunidades Autónomas, las mismas participan de la Red como uno de los Principales Elementos Componentes del sistema nacional.

Asimismo, la AEMA mantiene una estrecha colaboración con diversos centros y organizaciones del ámbito europeo y mundial. Cabe mencionar a EUROSTAT¹⁵¹, el Centro Común de Investigación (CCI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), así como con distintos órganos especializados de las Naciones Unidas.

En particular, EUROSTAT, junto a las agencias estadísticas nacionales y a otros organismos especializados en la elaboración de sistemas estadísticos de ámbito europeo, conforman el *Sistema Estadístico Europeo* (SEE) que tiene la finalidad de asegurar –mediante la adopción de ciertos parámetros comunes- la comparabilidad de las estadísticas de los Estados miembros.

2.2.2.2. Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible

En la Declaración final de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), celebrada en Río de Janeiro (Brasil), en el año 1992, se estableció como uno de sus objetivos el apuntar a un desarrollo acorde con la preservación del medio ambiente.

Se vuelve a emplear en dicho documento internacional –de carácter no vinculante- el concepto de desarrollo sostenible que había sido definido en el Informe de la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas¹⁵² *Nuestro Futuro Común* (Informe Brundtland: 67), de 1987 en los siguientes términos: “para que el desarrollo sea sostenible debe asegurar que satisfaga

¹⁵¹ Siglas en inglés de la Oficina Europea de Estadística.

¹⁵² Establecida por las Naciones Unidas para estudiar la interrelación entre el desarrollo económico y la protección del medio ambiente.

las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias”.

La sostenibilidad no se limita al mantenimiento de los sistemas naturales sobre los que actúan las sociedades humanas sino que además requiere de una preservación de los capitales culturales, institucionales, productivos, etc. En la Conferencia de Río, apuntando a implementar acciones a favor del desarrollo sostenible se lanzó el Programa de Acción Agenda 21 en el que se incluyeron los mecanismos de la nueva gobernanza en materia medioambiental a través del capítulo local de la misma. En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible –Johannesburgo, 2002- también se apuesta a continuar en la senda de elaborar diversas Agendas 21 locales (A21L).

En la siguiente cumbre mundial - Conferencia de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río + 20), realizada en Río de Janeiro en el año 2012, las partes¹⁵³ afirmaron que “...los medios de ejecución señalados en el Programa 21, el Plan para la ulterior del Programa 21, el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo, el Consenso de Monterrey y la Declaración de Doha sobre la financiación para el desarrollo son indispensables para lograr que los compromisos de desarrollo sostenible se traduzcan de manera plena y efectiva en resultados tangibles...(p. 54)”.

Un apoyo institucional para la implementación de las A21L son las Comisiones Económicas regionales de Naciones Unidas, encargándose la Comisión de Desarrollo Sostenible de su monitoreo. En materia de financiamiento para establecer los diversos programas de protección del medio ambiente, se crea en 1991, el Fondo Mundial para el Medio Ambiente, que también actúa como mecanismo financiero de diversos convenios internacionales.

Un gran impulso para la implantación de las A21L en el ámbito europeo se dio a partir de 1994, año en el que se llevó a cabo la Conferencia de Ciudades Europeas Sostenibles, en Dinamarca. En la misma se adoptó la denominada

¹⁵³ Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 27 de julio de 2012 (A/RES/66/288), adopta el documento final de la Conferencia: *El futuro que queremos*.

Carta de Aalborg, suscrita inicialmente por ochenta autoridades locales europeas. En ella, las ciudades signatarias se comprometieron a realizar acciones dirigidas a establecer experiencias de agendas locales en sus respectivas jurisdicciones. Este proceso de Aalborg brinda un marco general para las ciudades y municipios que decidan implantar una AL21.

En la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible (EDS) adoptada en el Consejo Europeo de Gotemburgo, en junio de 2001, se recomienda a los Estados miembros y a sus entidades subestatales, que implementen medidas internas destinadas a la consecución de un desenvolvimiento ecológicamente sustentable.

Esta Estrategia, que añadió a la de Lisboa sobre Crecimiento y Empleo (2000) la dimensión medioambiental, intenta establecer acciones destinadas a obtener objetivos de largo plazo. Los ámbitos prioritarios que requieren la adopción de medidas son: la exclusión social y el envejecimiento demográfico¹⁵⁴, el cambio climático, la salud, los recursos naturales y transporte.

Los escasos resultados obtenidos en los primeros años llevaron a su reformulación. En el año 2004 la Comisión Europea lanzó una consulta con la finalidad de recoger las opiniones de diversos actores con miras a la revisión de la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible. Al respecto, la Comisión ha señalado que la misma “necesitará adoptar un enfoque más amplio que destaque los cambios estructurales en la economía necesarios para avanzar El futuro que queremos hacia modelos de producción y consumo más sostenibles”¹⁵⁵.

El proceso de revisión culminó, luego de haberse constatado un deterioro en las condiciones para un desarrollo sostenible, en junio de 2006 con la adopción, por parte del Consejo, de una nueva Estrategia. En concordancia

¹⁵⁴

Ya previsto en la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo.

¹⁵⁵

Comunicación de la Comisión, de 13 de diciembre de 2005, relativa a la revisión de la Estrategia para un desarrollo sostenible, Plataforma de Acción (COM-2005-658).

con el VI Programa de Acción en materia de Medio Ambiente, la Estrategia Europea revisada marca cuatro prioridades, a saber:

- * cambio climático y sus posibles efectos negativos, se hace un llamamiento al cumplimiento de los compromisos del Protocolo de Kyoto
- * salud pública y seguridad alimentaria
- * recursos naturales, biodiversidad, reservas pesqueras, agua potable y gestión de residuos
- * pobreza y exclusión social y envejecimiento de la población
- * movilidad sostenible, congestión y contaminación

En cuanto al cambio climático, se conmina a los Estados miembros que cumplan con los compromisos adquiridos en el Protocolo de Kyoto¹⁵⁶, adicional a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)¹⁵⁷ adoptada en la Cumbre de la Tierra de Río en 1992. El Protocolo fue aprobado en nombre de la Comunidad por la Decisión 2002/358/CE del Consejo, de 25 de abril de 2002.

El segundo período del Protocolo de Kyoto (enmienda de Doha¹⁵⁸) cubre el período que va desde el 2013 al 2020 y en esta etapa, la UE y sus Estados miembros, se han comprometido a reducir las emisiones en un 20 % tomando como base los niveles del año 1990. Por Decisión (UE) 2015/1399 del Consejo se adoptó por parte de la Unión Europea la Enmienda Doha al Protocolo. En el caso español, el Consejo de Ministros aprobó la enmienda y la elevó a las Cortes Generales -24 de julio de 2015- para su consideración¹⁵⁹.

Dentro de las medidas que en la materia se han adoptado en el ámbito comunitario, destinadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, se encuentra, la disminución de los mismos, en un 20% para el

¹⁵⁶ Que entró en vigor en 1997.

¹⁵⁷ Entró en vigor el 21 de marzo de 1994 y cuenta con 195 Partes.

¹⁵⁸ Acordada el 8 de diciembre de 2012. Para su entrada en vigor se necesitan 144 instrumentos de ratificación del instrumento convencional. Hasta mediados de 2016, la enmienda contaba con 66 ratificaciones.

¹⁵⁹ Hasta mediados de 2016 Italia era de los pocos Estados miembros de la UE, que habían ratificado el acuerdo.

año 2020. Asimismo, se prevé alcanzar una eficiencia energética, a partir de la disminución en un 20%, de utilización de energía primaria, para el mismo año.

En la reunión del Consejo Europeo de 23 y 24 de octubre de 2014 se adoptaron las *Conclusiones sobre el Marco de Actuación en Materia de Clima y Energía hasta el año 2030*¹⁶⁰, en la que se marcan nuevos parámetros para la implementar dicha política, con el objetivo de reducir -colectivamente-, las emisiones de gases de efecto invernadero, al menos en un 40% para 2030, considerando 1990 como año base. Con vistas a llevar una posición consolidada a la reunión 21.a Conferencia de las Partes en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 21), el Consejo Europeo, invitó a los Estados miembros a presentar objetivos y políticas ambiciosos en la materia.

Otros objetivos que marcó el Consejo Europeo fueron: lograr -como mínimo- un consumo del 27% de energías renovables y en igual porcentaje alcanzar la eficiencia energética y lograr el mercado interior de la energía. Respecto a la coordinación de los Estados miembros de la UE para una posición comunitaria en la COP 21, el Consejo de la UE¹⁶¹, en su formación de Ministros de Medio Ambiente, aprobó un plan de Contribuciones Previstas Determinadas a Nivel Nacional (CPDN) respecto al Acuerdo de París sobre Cambio Climático, de fines del 2015¹⁶², el que sería aprobado por la UE en abril del siguiente año¹⁶³.

En la nueva etapa de la EDS, que entronca con la Estrategia Europa 2020, el índice de implementación de estrategias nacionales de desarrollo sostenible creció, alcanzando actualmente a la casi totalidad de los Estados miembros de la Unión Europea. No obstante, no debe pensarse en una uniformización entre ellas, ya que si bien cubren las tres dimensiones básicas del desarrollo sostenible previstas en la EDS (ambiental, económica y social), presentan diferencias respecto al peso otorgado a cada una de ellas. En materia de

¹⁶⁰ Consejo Europeo, Bruselas, 23 de octubre de 2014 (OR, en), SN 79/14.

¹⁶¹ En marzo de 2015.

¹⁶² En vigor desde el 4 de noviembre de 2016.

¹⁶³ Siendo ratificado el 5 de octubre de 2016. La mayoría de los miembros de la UE – España entre ellos- han ratificado el Acuerdo.

acción exterior sobre políticas de desarrollo sostenible, hay que recordar los compromisos asumidos por la UE y sus Estados miembros respecto a la Agenda 2030¹⁶⁴.

En cuanto a la instrumentación presupuestaria de las políticas medioambientales, el nuevo Programa Financiero de la Unión Europea Life +¹⁶⁵, dedicado al medio ambiente, se dirige a prestar apoyo a organizaciones públicas y privadas en proyectos relativos al medio ambiente, constando de tres capítulos: Naturaleza y Biodiversidad, Política Medioambiental y Gobernanza e Información y Comunicación.

Dicho Programa presenta la particularidad de ser uno de los pocos ejemplos que quedan en el sistema comunitario de gestión directa por parte de la Comisión. A pesar de esta circunstancia, el mismo se apoya en las estructuras administrativas internas, mediante el envío por parte de los Estados miembros de los proyectos financiables. Asimismo, a nivel comunitario, a pesar de las potestades de la Comisión, el trámite pasa por el mecanismo de la comitología, al solicitarse un dictamen del Comité del instrumento Life +.

¹⁶⁴ Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

¹⁶⁵ Que sustituye al Programa Life III. Fue establecido por el Reglamento 614/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de mayo de 2007.

3. PARTICIPACIÓN DE LOS GOBIERNOS SUBESTATALES EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEO

3.1. Los inicios de la participación, redes y asociaciones

Como se ha señalado en el Capítulo 1, los movimientos federalistas propugnaban, con mucha fuerza (principalmente en las dos posguerras mundiales), el papel relevante que las regiones deberían tener en una futura Unión Europea que instaurara la paz en el continente.

No obstante, y, salvo una leve referencia en el preámbulo del Tratado de Roma que creó la Comunidad Económica Europea, por la cual se manifiesta la preocupación por reducir "...las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas", las primeras décadas de la integración europea se caracterizarían por tener como protagonistas principalísimos a los Estados nacionales, manteniéndose relegada la cuestión regional. Ante la falta de previsiones normativas de participación, las regiones europeas fueron diseñando un entramado de redes, asociaciones y organizaciones que reúnen a una gran cantidad de entidades subestatales del ámbito europeo.

Pionero en la materia fue el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), creado en 1951 solo a nivel municipal, abriéndose más tarde a la participación regional. En la década del 70 del siglo pasado, el CMRE traslada sus oficinas a Bruselas con el propósito de seguir de cerca las políticas comunitarias y hacer *lobby* en aquellos temas con impacto en los gobiernos subestatales, así como perfilarse como interlocutor de sus asociados ante las instituciones europeas (Bacigalupo, 2001: 61).

Actualmente congrega a 60 redes nacionales de municipios y regiones¹⁶⁶ pertenecientes a 41 países¹⁶⁷. En el caso español, la asociación representativa es la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). En el ámbito internacional representa al capítulo europeo de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (UCLG¹⁶⁸), en tanto que en el ámbito europeo trabaja –a través de su colaboración con la Comisión Europea¹⁶⁹- en la tarea de implementar proyectos de hermanamiento entre las entidades subestatales. También en la arena europea, sus diferentes órganos de trabajo intentan incidir en el proceso normativo de la UE, en las diversas políticas que se relacionan con los intereses locales y regionales dentro de los Estados miembros.

Como señala Huici Sancho (2003: 50), a partir de la década del 70 del siglo XX, las regiones europeas comienzan a agruparse en asociaciones que las integran en virtud de circunstancias o intereses compartidos, como la Asociación de Regiones Fronterizas de Europa (ARFE) o la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas de Europa (CRPM).

La ARFE fue creada en 1971 por diez regiones fronterizas europeas con el objetivo de dar impulso a la cooperación transfronteriza y ejercer la representación de las regiones afiliadas (alrededor de 100 en la actualidad) en sus intereses, tanto ante organizaciones europeas como frente a autoridades nacionales. Entre sus órganos se encuentran la Asamblea, el Comité Ejecutivo y el Presidente. Se encarga de realizar acciones para lograr que las condiciones de vida -en las diferentes áreas- tenga el mismo nivel a ambos lados de la frontera.

Por su parte, la CRPM está integrada por 160 regiones pertenecientes a 28 países y que reúnen alrededor de 200 millones de habitantes. Se organiza en grupos de trabajo y en comisiones geográficas, y entre sus áreas de interés se encuentran la cohesión territorial dentro del continente europeo, el desarrollo equilibrado de las regiones y dar impulso a la competitividad regional, las

¹⁶⁶ Que representan a 150.000 ciudades y regiones.

¹⁶⁷ Datos obtenidos de: <http://www.ccre.org/>.

¹⁶⁸ Siglas de la denominación en inglés United Cities and Local Governments.

¹⁶⁹ Por intermedio de su Dirección General de Educación y Cultura.

políticas de transportes, la agricultura y el desarrollo rural, promoción del desarrollo sostenible y protección del medio ambiente, la investigación e innovación, así como el empleo y la inclusión social. Por España participan en la Conferencia las siguientes CCAA: Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Galicia, Cataluña, Valencia, Navarra, Melilla, Murcia y País Vasco.

La Asamblea de las Regiones de Europa (ARE), creada en 1985, cuenta entre sus asociados a más de 270 regiones pertenecientes a 34 países y diversas organizaciones interregionales. Por España, integran la ARE, las comunidades de Andalucía, Cataluña, Murcia y Valencia. Las actividades claves de la ARE son, entre otras: la política de cohesión, el desarrollo económico, innovación e investigación, sociedad del conocimiento, energías renovables y eficiencia energética, desarrollo rural, agricultura, medio ambiente, turismo. Su estructura básica se conforma con una Asamblea General, el Buró Político y la Presidencia.

En 1997 se crea la Conferencia de Asambleas Legislativas de las Regiones de Europa (CALRE), y luego del primer encuentro constitutivo celebrado en Oviedo con la presencia de quince Presidentes de Parlamentos de las Comunidades Autónomas¹⁷⁰ y representantes de las regiones alemanas, austríacas, belgas, italianas y portuguesas, se decidió que, anualmente, se reuniría su plenario¹⁷¹, que cuenta con alrededor de setenta parlamentos regionales, de más de ocho Estados. Para dar continuidad a sus Asambleas Plenarias se estableció un Comité Permanente, compuesto por quince presidentes de asambleas legislativas. Asimismo, se han ido estableciendo diversos grupos de trabajos para reflexionar y emitir opiniones sobre las diferentes políticas europeas.

¹⁷⁰ No concurrieron a la convocatoria Canarias y Navarra.

¹⁷¹ Las reuniones llevadas a cabo desde su creación hasta la actualidad son las siguientes: Salzburgo (1998), Florencia (1999), Santiago de Compostela (2000), Madeira (2001), Bruselas (2002), Calabria (2003), Milán (2004), Barcelona (2005), Venecia (2006), Berlín (2007), Bilbao (2008), Innsbruck (2009), Trento (2010), Santiago de Compostela (2011), Mérida (2012), Bruselas (2013), Santiago de Compostela (2014), Milán (2015), Varese (2016).

La CALRE mantiene relaciones fluidas con el Comité de las Regiones (CdR) y con la Comisión. Con el Comité se firmó un convenio de cooperación que, entre otras medidas, permite optimizar la utilización de los recursos de ambas instituciones. Asimismo, la Conferencia funciona concomitantemente con la Conferencia de Presidentes de Regiones con Poder Legislativo (Regleg), creada en el año 2001 con la finalidad de que sus regiones sean tenidas en cuenta en el proceso de decisorio europeo. Esta red ha desarrollado planes de acción conjunta con el CdR.

La Red de Ciudades Europeas (Eurocities) -de 1989- reúne a unas 150 ciudades de la Unión Europea¹⁷² y funciona a través del Comité Ejecutivo, la Presidencia y diversos grupos de trabajo. Actúa como portavoz de las ciudades en la Unión Europea, promueve la cooperación técnica y los proyectos transnacionales.

En 2009 se crea el Pacto de los Alcaldes para el Clima y la Energía, a iniciativa y con financiamiento de la Comisión Europea. El mismo se propone reducir para el año 2020 las emisiones de CO₂, en más del 20%, estableciéndose –en su reunión de octubre de 2015- el objetivo de alcanzar el 40% para el 2030, de acuerdo al Programa Marco 2030 de la UE para el clima y la energía. Los adherentes al Pacto, luego de firmarlo, deben presentar un Plan de Acción para la Energía Sostenible (PAES) y para lo cual la asociación les brinda orientaciones y apoyo técnico y económico. Al día de hoy lo han suscrito más de 6.000 entidades.

3. 2. Inserción institucional: El Comité de las Regiones (CdR)

En los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas no se previó participación alguna de las entidades subestatales en la institucionalidad del proceso de integración. La nueva organización europea que comenzó a conformarse en la década del cincuenta del siglo veinte generó una serie de cuestionamientos respecto al reparto de competencias entre los gobiernos

¹⁷² Sumando las dos categorías de miembros: ciudades de pleno derecho y asociadas.

centrales y las diferentes subdivisiones territoriales y/o administrativas de los Estados impulsores del proyecto. Ya con la suscripción del Tratado de la CECA se produjo en Alemania una controversia sobre los impactos que su ratificación tendría en las competencias de los länder.

3.2.1. Creación y composición

Los comienzos del movimiento europeísta de entidades subestatales para una inserción institucional, se remonta a los propios inicios de la integración europea, cuando los municipios comenzaron a reclamar un lugar a través de la Conferencia Europea de Poderes Locales (en el ámbito del Consejo de Europa). Pero no será sino hasta la suscripción del Acta Única Europea, que las entidades regionales logren un primer anclaje institucional en el proceso de integración regional.

A partir de las reformas introducidas sobre el concepto de cohesión económica y social, se dará creación¹⁷³ al Consejo Consultivo de Entes Regionales y Locales como foro para dar cabida a los gobiernos subestatales en la instrumentación de dichas políticas. Este órgano se encontraba adscrito a la Comisión Europea, a fin de que la misma lo consultara sobre cuestiones de desarrollo regional, quedando integrado por 42 miembros que contaran con un mandato electivo, efectuándose un reparto igualitario entre los distintos niveles de gobierno.

El nombramiento de sus integrantes –a cargo de la Comisión- se hacía a partir de una propuesta conjunta de la Asamblea de las Regiones de Europa, la Unión internacional de las Ciudades y Autoridades Locales y del Consejo de Municipios y Regiones de Europa.

En referencia al desarrollo institucional de la Unión Europea, indica Huici Sancho (2003: 23) que “Las Organizaciones Internacionales son fenómenos

¹⁷³ El 24 de junio de 1988.

que se caracterizan por una cierta permanencia y una cierta evolución. La creación del Comité debe comprenderse como una manifestación de esta evolución, teniendo en cuenta que, si en general es necesario que las Organizaciones Internacionales se adapten a las nuevas necesidades que se les plantean, en el caso de las Comunidades Europeas, esta dinámica es intrínseca a su propia naturaleza”.

La efectiva inserción institucional en la estructura europea se produjo con el Tratado de Maastricht, con la creación del CdR, así como con la posibilidad de las regiones de participar en las delegaciones nacionales que negocian en el Consejo de la Unión. Como se señalara en el Capítulo 2, en el caso de España, desde 1998 las Comunidades Autónomas (CCAA), han venido participando activamente en ciertos grupos de trabajo del Consejo: sanidad, educación, industria, medio ambiente, agricultura, o política regional.

La creación del Comité se produjo como resultado de un esfuerzo conjunto de varias asociaciones europeas de gobiernos subestatales y de instituciones europeas, entre las que se destacan el rol desempeñado por la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE) y por el Parlamento Europeo (Rojo, 1996: 88).

En lo que respecta a la composición del CdR, a partir del Tratado de Niza se exige que el mismo sea integrado por representantes de una entidad regional o local y que hayan sido electos u ostenten responsabilidad política ante una asamblea electa popularmente. Así se consignaría en el artículo 300.3 del TFUE. Cuando concluye el mandato nacional, automáticamente se produce el cese en el Comité (artículo 305, párrafo tercero TFUE). Otras formas de terminación del mandato son la renuncia y el fallecimiento.

El Comité cuenta con 350 miembros, distribuidos de acuerdo a un criterio proporcional a la cantidad de habitantes de cada Estado miembro. Por Decisión del Consejo¹⁷⁴ la actual composición del Comité se distribuye de la siguiente

¹⁷⁴ Decisión del Consejo, de 16 de diciembre de 2014 por la que se establece la composición del Comité de las Regiones (2014/930/UE).

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

De las listas de candidatos nacionales (titulares y suplentes) el Consejo procede a su designación mediante una decisión adoptada por mayoría cualificada para un período de cinco años con posibilidad de una renovación. Esta ampliación del período a cinco años (artículo 305, párrafo tercero TFUE), ajusta el mandato de este órgano con el del Parlamento y la Comisión, aportando con ello más coherencia al sistema político europeo. Los miembros del CdR gozan, en el ejercicio de sus funciones, de privilegios, inmunidades y facilidades, de acuerdo al artículo 10, párrafo segundo del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea.

La forma de designación estatal de los miembros presenta una gran variedad, que refleja la diferente estructura administrativa y territorial de los 28 Estados miembros. Desde los inicios del proceso de integración hasta la actualidad se fue modificando el panorama regional, alcanzando hoy día una cifra cercana a las 300 regiones.

Dos graves falencias han sido señaladas en cuanto al carácter de órgano representativo de las entidades territoriales: la falta de una designación directa de los delegados regionales en el Comité y un inadecuado reparto de escaños entre los diferentes países miembros, que se sustenta en criterios estatales (Ramon; 2004: 290).

Por otra parte, respecto a la participación de las entidades locales se ha dicho que la composición mixta del Comité tiene un carácter transitorio, para contemplar a aquellos Estados que no tienen aún una descentralización que incluya la categoría de regiones. Asimismo, como se destaca en esta apreciación, el propio nombre del órgano consultivo, no incluyó como su antecesor, a las entidades locales en su propia denominación. Este carácter

eminentemente regional estaría marcado también por el tipo de consultas en las que, preceptivamente, debe requerirse su opinión, son mayoritariamente coincidentes con las competencias atribuidas a las entidades de nivel regional (Rojo, 1996: 125 y 126).

3.2.2. Funciones y organización

Su función consultiva se canaliza mediante la emisión de dictámenes -sin carácter vinculante- sobre las propuestas legislativas formuladas por la Comisión, a efectos de que la perspectiva regional sea tenida en cuenta en la elaboración de las normas comunitarias. La Comisión y el Consejo están obligados a consultar al CdR en las siguientes materias: cohesión económica y social; redes de transporte, energía y telecomunicaciones transeuropeas; salud; educación y juventud; cultura; empleo; política social; medio ambiente; formación profesional; transporte. Si bien existe la obligación de consulta, la opción del Comité no resulta vinculante para las referidas instituciones. Además de estas consultas preceptivas, se le pueden realizar consultas sobre cualquier otro tema en el que se considere necesario tener el punto de vista regional.

Por otra parte, el CdR cuenta con la facultad de iniciativa para emitir dictámenes y presentarlos a consideración de las tres instituciones que intervienen en la elaboración de la normativa comunitaria. Además, debe recordarse el reconocimiento –antes mencionado- de la legitimación activa del Comité ante el Tribunal de Justicia en virtud del Protocolo II del Tratado de Lisboa, sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, dada la importancia que estos tienen para la correcta aplicación de las políticas públicas europeas. En otro orden, una importante actividad desarrollada por el órgano consultivo es el contacto que mantiene con las representaciones de las entidades territoriales en Bruselas, con un gran intercambio de información.

Las pautas de funcionamiento del Comité -establecidas en su Reglamento¹⁷⁵-, se estructuran en torno a los siguientes órganos: Asamblea, Presidente, Mesa, Conferencia de presidentes y las comisiones (artículo 1 Reglamento). Asimismo, cuenta con una Secretaria a cuyo frente se encuentra el Secretario General.

La Asamblea, órgano plenario, se reúne –de forma ordinaria-, al menos una vez por trimestre a convocatoria del Presidente del Comité. De manera extraordinaria puede ser convocado a solicitud de, al menos, 25% de sus integrantes (artículo 14 Reglamento). Normalmente, el quórum del pleno se alcanza con más de la mitad de sus miembros (artículo 21 Reglamento) y la regla general de votación es la de la mayoría de los votos emitidos (artículo 22 Reglamento).

Entre sus funciones se encuentran la de adoptar dictámenes, informes y resoluciones; preparar un estimativo de gastos e ingresos; integrar las comisiones temáticas; definir el programa de trabajo del CdR; y resolver acerca de la interposición de un recurso ante el TJUE (artículo 13 del Reglamento). Las comisiones temáticas tienen la finalidad de preparar los trabajos del plenario en las áreas de su competencia. En el período actual las comisiones son las siguientes: Comisión de Ciudadanía, Gobernanza y Asuntos Institucionales y Exteriores; Comisión de Política de Cohesión Territorial y Presupuesto de la UE Comisión de Política Económica; Comisión de Medio Ambiente, Cambio Climático y Energía; Comisión de Recursos Naturales; Comisión de Política Social, Educación, Empleo, Investigación y Cultura.

Al comienzo de cada mandato, la Asamblea, basada en una propuesta de la Mesa, determinará la composición -que deberá reflejar la representación que los Estados tienen en el Comité- y facultades de las comisiones (artículos 49.1 y 2. Reglamento). Salvo excepciones, los miembros del Comité deberán integrar, al menos una comisión y no más de dos (artículo 49.3 Reglamento).

¹⁷⁵ Adoptado por el mismo órgano, en virtud de la potestad otorgada por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (artículo 306, párrafo 2). El actual Reglamento fue adoptado el 31 de enero de 2014.

Los integrantes de cada comisión elegirán a su presidente y vicepresidente primero, pudiendo en algunos casos nombrarse dos vicepresidentes (artículo 50.1 Reglamento).

La Mesa es un órgano de composición restringida, y sus miembros, así como su presidente y vicepresidente primero son electos por la Asamblea¹⁷⁶. Algunos de sus cometidos son la organización y coordinación de los trabajos de la Asamblea y de las comisiones y confección del programa político del Comité, a ser elevado a la Asamblea (artículo 37 Reglamento). La convocatoria a la Mesa la realiza su Presidente y se reunirá, al menos, una vez cada tres meses. Una cuarta parte de sus miembros también puede solicitar su convocatoria. La regla general es la adopción de decisiones por mayoría de votos emitidos (artículo 38 Reglamento).

El CdR es representado por su Presidente -quien podrá delegar esa competencia-, que dirige las actividades del Comité. Es quien designa la comisión a la que le corresponde la elaboración del proyecto de dictamen o informe. Si se tratara de un tema que atañe a más de una comisión, el Presidente designa a la comisión de fondo, en tanto que podrá sugerir a la Mesa la creación de grupos de trabajo integrado por los representantes de las restantes comisiones. Si estas tienen discrepancias con la designación, podrán acudir a la Mesa para que se pronuncie (artículo 42 Reglamento).

La Conferencia de Presidentes se integra con el presidente, el vicepresidente primero y los presidentes de cada grupo político (artículo 47 Reglamento) y sirve como instancia para facilitar el consenso político sobre las cuestiones que el presidente le someta para debate (artículo 48 Reglamento).

¹⁷⁶ La composición de la Mesa se completa con 28 vicepresidentes (uno por Estado miembro); 28 miembros más, y los presidentes de los grupos políticos.

3.2.3. Subdivisión territorial en los Estados miembros y representación en el CdR¹⁷⁷

La delegación española ante el Comité está compuesta por veintiún titulares y otros tantos suplentes, diecisiete de ellos representan a las Comunidades Autónomas y cuatro a los Poderes Locales y será analizada en el capítulo siguiente. Como ya se señalara en el capítulo 2, el gobierno español suscribió un acuerdo con el CdR con la finalidad de utilizar en ese ámbito, las lenguas reconocidas por la Constitución Española.

Respecto a las regiones pertenecientes a los Estados miembros de la UE, una primera cuestión a tener en cuenta es la disparidad existente entre las mismas, tanto en su institucionalidad como en sus características socioeconómicas, rasgo que iría en aumento como consecuencia de las sucesivas ampliaciones.

En cuanto a la participación de las regiones en los asuntos europeos, ya desde los inicios del proceso de integración, los länder alemanes (pertenecientes a la República Federal Alemana) desataron un fuerte debate en el único país federal de los Estados fundadores. Más adelante, y a la vez que se decidía su ingreso a las Comunidades Europeas, se inició en el Reino Unido, un proceso de descentralización regional (*cautious devolution*), a partir de la caída del Estado de Bienestar (Aguilera de Prat: 1991). Similar situación se dio en Bélgica, circunstancia que haría que el papel de las regiones en el esquema de integración europeo se viera impulsado, en esa época, por la emergencia de nuevos actores en los Estados miembros.

A continuación se realiza un breve análisis de las características político – administrativas de los Estados miembros de la Unión Europea y de la composición de sus respectivas delegaciones ante el Comité de las Regiones.

En Alemania, el sistema federal se organiza con base en 16 Estados federados (länder), en un nivel intermedio cuenta con 295 distritos y con 11.192 gobiernos

¹⁷⁷ Principalmente, los datos utilizados en este apartado fueron recogidos de la página oficial del Comité de las Regiones y aportados por los Estados miembros de la UE.

locales (municipios). Algunos de los Estados cuentan con otra categoría denominada regiones administrativas. Las competencias legislativas de los länder se ejercen en materia educativa, policial y municipal. La delegación alemana ante el órgano de representación territorial tiene 24 miembros y 21 son designados por los Estados federados, siendo los 3 restantes, representantes de los gobiernos locales. Los 5 miembros que exceden a la cantidad de Estados se adjudican de acuerdo a un sistema de rotación con base en un criterio demográfico.

Por su parte, Austria es uno de los países federales que integran la UE y cuenta con 9 Estados federados (länder), organizados en 80 distritos y 15 ciudades estatutarias. En el nivel local cuenta con 2.354 municipios. Si bien los Estados tienen un poder legislativo y ejecutivo en su ámbito de competencias, el poder judicial es prerrogativa del Estado federal. Austria tiene 12 miembros y 12 suplentes en el CdR, de los cuales 9 son aportados por los länder y 3 por las ciudades y municipios. La designación la hace el gobierno federal a partir de la propuesta de cada uno de los Estados y de una oferta conjunta de las correspondientes asociaciones nacionales de municipios y ciudades.

En el caso del federalismo belga se presentan ciertas particularidades ya que se integra con tres comunidades lingüísticas y tres regiones. Las primeras comprenden la comunidad flamenca, la comunidad francesa y la germanófona; en tanto las segundas incluyen a Flandes, Valonia y Bruselas capital. Mientras la primera distinción obedece a razones subjetivas, la segunda se basa en un criterio territorial.

Debido a estas características, en Bélgica no sólo se delimitan las competencias respecto al Estado federal sino que se hace necesario un reparto basado en los distintos fundamentos, quedando, principalmente, las cuestiones relativas a las personas (educación y asuntos culturales, sanidad, etc.) a cargo de las comunidades, en tanto que los temas referidos a la planificación territorial, vivienda, medio ambiente, son resorte de las regiones belgas. Cabe señalar que en el caso de la región de Flandes hay una coincidencia con la comunidad flamenca, producto de una fusión institucional entre ambas. En un

nivel intermedio, la región valona se organiza en 5 provincias, cantidad que se repite en la región de Flandes, las que a su vez se integran con 589 municipios.

Las particularidades del sistema belga también se refleja en la forma de integración de la representación –de 12 miembros titulares y 12 alternos- en el Comité. Así, la misma se encuentra compuesta por una cantidad de 5 o 6 lugares para Flandes, 3 o 4 para la región valona y la comunidad francesa, 2 para la región de Bruselas capital y 1 para la comunidad germanófono. La variabilidad de los sitios señalados reside en la rotación que se produce a mitad del mandato entre Flandes y la comunidad francófono, para dejarle un sitio a la comunidad lingüística minoritaria, sólo para la lista de titulares. Sobre la propuesta de las regiones y comunidades el gobierno federal adopta una decisión. Entre los titulares no hay representantes locales.

Bulgaria, Estado unitario, se encuentra verticalmente descentralizado en 28 regiones y cuenta con 264 municipios a nivel de gobierno local. Asimismo, se destaca la existencia de 2 regiones NUTS-1 y 6 regiones NUTS-2 de planificación. Su delegación se encuentra integrada por 12 miembros elegidos por el Consejo de Ministros búlgaro, de una lista confeccionada entre la asociación nacional y las regionales de municipios.

Chipre es una república unitaria en la que, dada su división en dos comunidades-, ha sido muy difícil aplicar las disposiciones constitucionales sobre el poder local. De acuerdo a las mismas se establece que los órganos de gobierno municipales deben ajustarse al criterio de representación proporcional entre las dos comunidades.

Por vía legislativa se desarrollaría un compendio de normas sobre la estructura de los gobiernos locales, que además de los 39 municipios (en centros urbanos y turísticos) incluye a las 478 comunidades (en áreas rurales), siendo estas últimas, más dependientes del gobierno central. Por último, y a efectos meramente de descentralización administrativa, existen 6 distritos que son un nivel delegado del gobierno. La delegación chipriota en el CdR cuenta con 6 integrantes (4 para las ciudades y 2 para las comunidades) que son nombrados

por el Ministro del Interior, luego de realizar consultas con la Unión de Municipios y la Unión de Comunidades.

Croacia es un Estado de carácter unitario y tiene, además del nivel local compuesto por 429 municipios y 126 ciudades, un nivel de gobierno intermedio integrado por 20 condados y la ciudad de Zagreb, que cuenta con un estatuto especial, en el que se le confiere competencias del segundo y del primer nivel de gobierno. En general, los distintos niveles de gobierno dependen fuertemente del gobierno central. También cuenta con 3 regiones estadísticas.

La delegación croata está compuesta por 9 miembros, de los cuales 4 corresponden al nivel regional y 5 al nivel local. El Ministerio de Administración aprueba la delegación de las listas presentadas por la asociación de condados (que propone 4) y de las respectivas redes de ciudades (3) y de municipios (2).

Dinamarca es un Estado unitario y administrativamente descentralizado que cuenta con 5 regiones –nivel intermedio-, 98 municipios, y 2 regiones con un estatuto especial de autonomía: Groenlandia y las Islas Faroe (que no forman parte de la Unión Europea), que tienen capacidad legislativa en varios asuntos, salvo aquellos de competencia exclusiva del Estado danés: seguridad, asuntos internacionales, defensa, etc. Cabe señalar que las 5 regiones comunes tienen competencia en ciertos ámbitos como transporte, desarrollo regional y medio ambiente; en tanto que los municipios se encargan, entre otros, de ciertas políticas sociales, planificación y educación, y que cuentan con una amplia autonomía fiscal, cosa que no ocurre con las regiones.

De los 9 lugares que le corresponden a Dinamarca en el Comité, 3 corresponden a las regiones y 6 a los municipios, los que son elegidos por el Ministerio de Asuntos Exteriores, a partir de las proposiciones realizadas por la asociación de regiones y su similar compuesta por los municipios. Por su parte, las ciudades de Copenhague y Fedreriksberg proponen un candidato común.

Eslovaquia tiene una estructura centralizada que cuenta con 8 regiones (unidades territoriales superiores), 79 distritos y 2.891 municipios, de los cuales

138 son ciudades. Los gobiernos del primer nivel y las regiones cuentan con autonomía presupuestaria pero también reciben subvenciones estatales. La elección para determinar a los integrantes eslovacos (9) se realiza en el seno del Comité de enlace con el CdR¹⁷⁸ que presenta una lista que debe ser aprobada por consenso. Luego el gobierno central la refrenda mediante una decisión.

Si bien Eslovenia es un Estado de corte unitario, la autonomía local (212 municipios) se encuentra garantizada constitucionalmente, y se les otorga a los gobiernos locales una amplia gama de competencias en asuntos de interés local. El sistema normativo esloveno prevé la formación de entidades regionales a partir de la unión de municipios con intereses comunes y, cuenta también con 12 regiones estadísticas, las cuales carecen de competencias y gobiernos propios. Finalmente, existen 58 unidades administrativas que son delegadas del gobierno central.

La representación eslovena se conforma con 7 integrantes que son, de acuerdo a su ordenamiento territorial, representantes de entes locales y regionales. Su elección se realiza con base en una decisión adoptada por el gobierno y de ella participan las dos agrupaciones nacionales de municipios y ciudades.

Estonia tiene un diseño centralizado con 226 gobiernos locales (193 municipios rurales y 33 ciudades) que se reúnen en 15 condados (división administrativa dependiente del gobierno central). De los 7 miembros titulares del CdR, 4 corresponden a los municipios urbanos y 3 a los rurales, invirtiéndose las cifras para el caso de los suplentes. La selección le corresponde al Ministerio de Asuntos Regionales, a partir de una lista aportada por las asociaciones de ciudades y de corporaciones rurales.

En Finlandia -Estado unitario-, se cuenta con 19 regiones (18 continentales y las Islas Aland) y con 336 municipios. Por otra parte, la división en provincias

¹⁷⁸ Órgano integrado por representantes de los tres niveles de gobierno.

ha sido sustituida por 6 agencias regionales y 15 centros de desarrollo económico, transporte y medio ambiente que son gestionados por los municipios respectivos. Esta división territorial se ve reflejada en la representación (9 miembros) ante el CdR, en la que se les reserva a los consejos regionales 4 lugares e igual cifra a los municipios. Asimismo, y debido a su particular estatuto de autonomía, las Islas Aland cuentan con 1 delegado. A través del Ministerio del Interior, la Asociación de Entes Regionales y Locales, le eleva al gobierno una propuesta de conformación de la delegación.

En Francia –de diseño unitario-, básicamente, la división territorial comprende las regiones, los departamentos y los municipios. Hasta 2016 contaba con 27 regiones, 5 en ultramar y 22 de carácter metropolitano, habiéndose reducido el número de las mismas a partir de ese año¹⁷⁹. Como resultado del proceso de reforma, que comenzara en el 2014 a efectos de reducir los costos de administración, el número de regiones metropolitanas queda en 13, a partir de la fusión de varias de ellas. Asimismo, cuenta con 101 departamentos y 37.000 municipios que se verán afectados con la modificación.

En cuanto a las competencias, las regiones carecen de potestad legislativa y de competencia para la recaudación de impuestos. La delegación francesa ante el Comité es una de las más numerosas, contando con 24 integrantes e igual número de suplentes. Su designación la realiza el Primer Ministro sobre la base presentada por las asociaciones nacionales que representan a los tres niveles de gobierno¹⁸⁰.

Grecia tiene un sistema unitario y se garantiza en su Constitución el principio de descentralización. Se encuentra dividida en 7 administraciones que abarcan 13 regiones y 325 municipios, constituyéndose estos últimos en el primer nivel de gobierno local y las regiones en el segundo nivel. La relación entre los dos niveles se basa en el principio de colaboración y no en el de jerarquía. Los 12 miembros de la representación griega en el Comité se distribuyen de la

¹⁷⁹ En el enlace de la página web del CdR sigue figurando la anterior composición.

¹⁸⁰ Asociación de Regiones francesas, Asamblea de Departamentos franceses, Asociación de Alcaldes franceses.

siguiente manera: 7 para los municipios y 5 para las regiones, que son designados por el gobierno nacional a partir de las propuestas realizadas por las asociaciones de municipios y regiones así como de los partidos políticos.

Holanda cuenta con dos niveles de descentralización: provincias (12) y municipios (415), y sus respectivos gobiernos están a cargo de los Estados provinciales y de los Consejos municipales que son electos directamente por la ciudadanía. En cuanto a la distribución de competencias, a las provincias les corresponde lo relativo a la ordenación del territorio, la promoción del turismo, actividades culturales, planificación de la protección del medio ambiente, gestión de los diques, esclusas, canales¹⁸¹, etc.; en tanto les cabe a los municipios la gestión de los servicios de salud de ámbito local, transporte, seguridad pública, etc. Su representación ante el CdR se integra con 6 delegados que corresponden a la instancia provincial y 6 a la municipal, quienes son designados por el gobierno nacional de acuerdo a las postulaciones presentadas por las asociaciones provinciales y municipales.

En Hungría, Estado unitario con una estructura descentralizada existen 19 condados (nivel provincial) y 3175 comunidades, que incluyen 2863 municipios, 265 ciudades, 23 ciudades provinciales y la capital del país, Budapest. A efectos del desarrollo territorial se encuentra dividida en 7 regiones administrativas y las entidades locales administran asuntos públicos en su ámbito territorial. Los 12 miembros que conforman la delegación de Hungría se integran con 6 personas que representan a los condados y 6 de las comunidades que son designados por el gobierno central, de una previa selección realizada –por mutuo acuerdo– de las asociaciones nacionales que agrupan a los entes regionales y locales.

La característica de Irlanda es la de ser un Estado unitario con un cierto grado de descentralización administrativa, que se manifiesta a través de 8 Regiones y 2 regiones especiales, 29 condados que se subdividen en 80 municipios que, a

¹⁸¹ En esta tarea, las provincias ejercen una supervisión administrativa sobre los “Waterschappen”, organismos descentralizados que se ocupan de los grandes asuntos relativos al agua, en razón de las particulares características geográficas del país.

su vez, incluyen a 75 ayuntamientos y a 5 grandes municipios. Al frente de cada una de las 8 regiones se encuentra una Autoridad regional cuyos miembros son electos por las autoridades locales correspondientes y tienen, entre otras, competencia para elaborar –en consulta con los gobiernos locales– estrategias de planeamiento.

En cuanto a las otras dos regiones, las mismas fueron establecidas, principalmente, para conducir y supervisar los programas regionales de desarrollo y monitorear el impacto general de la ayuda proveniente de los Fondos europeos. Los órganos de dirección de los condados se denominan Consejos, al igual que los que se encargan de las ciudades y de los municipios. Los municipios tienen, entre otras tareas, la planificación local, el transporte y espacios públicos. La integración de los 9 representantes irlandeses ante el CdR la realiza directamente el gobierno nacional y se incluyen los entes regionales y locales.

Letonia es un Estado unitario que luego de la reforma de la legislación sobre el régimen local cuenta con 110 municipios y 9 ciudades. Ambos tipos de entidades tienen iguales competencias, con la diferencia que las ciudades no cuentan con predios rurales. Además, para Riga –la capital– se prevé un régimen especial. A cargo de municipios y ciudades se encuentran consejos elegidos directamente por la ciudadanía que nombran a sus respectivos presidentes.

Respecto a las facultades de las entidades subestatales, las mismas se encargan, principalmente, de la administración del agua, la recolección de residuos y el mantenimiento del orden público. Adicionalmente, a Riga, en virtud de su tamaño y de su calidad de capital, se le encomiendan ciertas cuestiones de apoyo al gobierno central, como por ejemplo, en materia de recepción de diplomáticos extranjeros y de establecimiento de sedes de organizaciones internacionales.

Letonia se encuentra, además, dividida en 5 regiones que desempeñan un papel relevante en materia de planificación espacial y dirección de programas

de inversión, incluyendo los provenientes de la Unión Europea. Los miembros del CdR (7) son representantes de las administraciones locales (ciudades y municipios). Actualmente, integran la delegación 3 delegados de los ejecutivos municipales (1 corresponde a la capital, Riga), 3 representantes de las asambleas municipales y el séptimo lugar corresponde al presidente de la Asociación Letona de Gobiernos Locales y Regionales (LALRG), que funge como Secretaría de la delegación letona.

Lituania cuenta con un sistema unitario que reconoce ampliamente la autonomía local y se encuentra subdividido en 10 regiones (a cuyo frente se encuentra un gobernador que representa al gobierno central) y 60 municipios, siendo estos últimos el verdadero nivel de autogobierno, administrados por Consejos elegidos por la ciudadanía, que a su vez nombran al Alcalde. Dentro de las áreas de competencia de los municipios existe una gradación –teniendo en cuenta el alcance de las políticas- de la independencia con la que cuentan los ayuntamientos (Gutiérrez Vicén: 2006). Los 9 miembros lituanos del Comité son nombrados por el gobierno nacional a partir de una propuesta surgida de un proceso de colaboración entre las 10 regiones y la Asociación de Entes Locales.

En el caso de Luxemburgo se trata de un Estado unitario que tiene un nivel de gobierno local integrado por 116 entidades. Asimismo, a efectos de descentralizar la administración nacional, se han creado 3 distritos y 12 cantones. Su delegación ante el Comité se integra con 6 miembros provenientes de las municipalidades que son designados por el gobierno nacional a partir de una lista confeccionada por el sindicato de ciudades y municipios luxemburgueses.

Italia es una república unitaria con una fuerte descentralización que se expresa en el denominado “regionalismo italiano” cuyo fundamento se encuentra en la constitución adoptada en la segunda posguerra mundial. El proceso de instauración de las mismas tendría un lento proceso de implementación que sería completado a partir de la década de los 70’ del siglo XX. De las 20

regiones en las que divide Italia, 5 tienen un estatuto especial de autonomía en virtud de sus características geográficas y/o culturales.

Las regiones tienen competencias legislativas y administrativas definidas según sus estatutos, contando las regiones especiales con poderes mayores que las ordinarias. No obstante, en la práctica, esa diferenciación se ha ido desdibujando. La descentralización italiana no se reduce a la instancia regional ya que cuenta, además, con 110 provincias, 8.092 municipios y 15 ciudades metropolitanas (que no se hallan implementadas). Las provincias y municipios disfrutaban de una autonomía más limitada que las regiones. Existen dos provincias con un estatuto especial: Trento y Bolzano. Los municipios tienen una competencia general para asuntos locales salvo que se hayan atribuido a las provincias. Estas últimas tienen entre sus competencias: planificación territorial, medio ambiente, policía; en tanto que los municipios se ocupan, principalmente, de los servicios sociales, educación y vivienda.

Los 24 representantes italianos ante el CdR se distribuyen de la siguiente manera:

- * miembros titulares: 14 para las regiones y para las provincias autónomas, 3 para las provincias y 7 para los municipios.
- * miembros titulares: 8 para las regiones y para las provincias autónomas, 7 para las provincias y 9 para los municipios.

Su nombramiento se realiza por el Ministerio de Asuntos Regionales a partir de la propuesta realizada por la Conferencia de Presidentes Regionales, la Unión de Provincias Italianas y la Asociación de Municipios Italianos.

Malta tiene, atendiendo a su propia realización como Estado, un nivel municipal compuesto por 68 municipios, y a cuyo frente se encuentran los Consejos locales, electos directamente y cuya cantidad de integrantes varía de acuerdo al tamaño del municipio de que se trate. Como Alcalde, quedará nombrado el concejal más votado, y aquel que haya obtenido el segundo lugar se designará como Teniente de Alcalde. Ambos funcionarios son responsables políticamente ante el Consejo local. Los 5 representantes en el Comité europeo son

nombrados por el gobierno sobre la base de la propuesta que presenta la Asociación de Consejos Locales.

Polonia tiene una organización unitaria que se desarrolla sobre bases descentralizadas, dividiéndose en 16 regiones, 379 provincias (de las cuales 65 tienen un estatuto especial) y 2.479 municipios. Por su parte, Varsovia cuenta con un régimen particular. El principio de subsidiariedad, consagrado constitucionalmente, impide que el nivel regional se apropie de potestades de los municipios y las provincias y que éstas a su vez puedan hacerlo con los ayuntamientos, y el gobierno, con las diferentes divisiones territoriales.

En las regiones se encuentra un representante gubernamental, funcionario nombrado por el primer Ministro polaco, existiendo asimismo órganos electivos que tienen potestad deliberante pero no legislativa: las Dietas regionales. Estos órganos eligen a los ejecutivos regionales –Consejos y Presidentes de Región- y pueden, asimismo, destituirlos. Las principales competencias de las regiones giran en torno al desarrollo regional.

Las provincias tienen potestades en asuntos relativos al mantenimiento del orden y la seguridad pública, así como a la ordenación del territorio y preservación del medio ambiente; se encuentran administradas por un órgano deliberante (Consejo) que elige al ejecutivo (Comisión administrativa) y al Jefe de Provincia. Por su parte, los municipios, encargados de las áreas públicas, la educación elemental, el transporte, etc., son administrados por un órgano deliberante (Consejo municipal), una Comisión administrativa, un Alcalde rural o un Presidente para ciudades de más de 100.000 habitantes.

Los distintos niveles territoriales polacos se encuentran representados en la delegación ante el Comité. Los 21 delegados se designan por el gobierno en colaboración con las asociaciones de entes regionales y locales, pidiéndosele el parecer a una instancia parlamentaria: Comité de Asuntos Europeos de la Cámara baja del Parlamento polaco.

Portugal se define como un Estado que presenta un regionalismo asimétrico, contando con 2 regiones autónomas insulares (Azores y Madeira) y 18 distritos administrativos en territorio peninsular, 308 municipios y con alrededor de 3.000 entidades inframunicipales.

Las regiones autónomas cuentan con una Asamblea legislativa con poder normativo y con un órgano ejecutivo denominado Gobierno regional. El estatuto especial de las regiones insulares tiene, entre otros, su fundamento, en las particulares condiciones geográficas de las mismas. Entre sus competencias se encuentran las relativas al medio ambiente, turismo y desarrollo de la industria pesquera.

En el nivel local, los municipios portugueses son administrados por un órgano deliberante (asamblea municipal) y un ejecutivo colegiado (cámara municipal), ambos integrados por representantes electos y se encargan de temas de salud, culturales, planificación urbana, etc. La integración portuguesa en el CdR se compone con 1 delegado por cada región autónoma y 10 delegados de los municipios.

El Reino Unido e Irlanda del Norte es un Estado unitario que tiene una descentralización desigual. Una primera gran división, que encuentra su base en el concepto de nacionalidad, es la que lo desagrega en 4 países: Inglaterra, Escocia, Irlanda del Norte y Gales, teniendo este último un menor grado de autonomía que los restantes. Las unidades subestatales de ámbito local en Inglaterra, se estructuran en dos niveles: condados (27) y distritos (36), que son administrados por dos autoridades; y otras áreas locales que se gobiernan a través de autoridades unitarias (55). La ciudad de Londres tiene un estatuto especial que incluye 32 municipios en el Gran Londres, más la *City*.

En el caso de Escocia, existen 32 consejos directamente elegidos, en tanto que Irlanda del Norte se divide administrativamente en 26 distritos y Gales cuenta con 22 consejos unitarios en el nivel local. Esta variedad de realidades al interior del Reino Unido se refleja a la hora de conformar la delegación británica ante el Comité. A Inglaterra le corresponden 16 delegados (7 a nivel local y 9 al

regional), 4 a Escocia (2 a nivel regional y 2 locales), en tanto que a Irlanda y Gales les toca designar 2 representantes a cada uno, repartidos en los ámbitos regional y local. En la designación de los delegados locales, intervienen –en los cuatro casos- las respectivas asociaciones de entidades locales.

La República Checa es un Estado de tipo centralizado, con dos niveles de gobierno subestatales: regional y municipal. Hay 14 Regiones, incluyendo la Ciudad de Praga que tiene la doble condición de región y municipio, y 6249 ayuntamientos. En ambas especies existe un Consejo electo directamente. En el caso de las regiones, los consejeros eligen, de entre sus miembros, al presidente, existiendo la posibilidad –de acuerdo al número de habitantes- de nombrar uno o dos vicepresidentes. Las regiones cuentan entre sus competencias: educación secundaria, red de vialidad, medio ambiente y turismo.

En el gobierno local, al consejo municipal –órgano deliberativo- se le suma un ejecutivo compuesto por un alcalde y un vicealcalde, elegidos entre los consejeros. En el caso del vicealcalde, su nombramiento dependerá del tamaño de la población. Entre las tareas municipales se destacan: enseñanza primaria, espacios públicos, policía local, gestión local del agua y protección del medio ambiente. Los miembros de la delegación en el Comité de las Regiones son 12, correspondiéndole a las regiones 7 lugares y a los municipios y ciudades, el cupo de 5. La elección de los mismos se realiza por el gobierno central, a partir de listas presentadas por las asociaciones que representan el nivel regional y municipal.

En Rumania existen 41 condados (nivel administrativo intermedio), más la ciudad de Bucarest que tiene un estatuto especial que la asimila a ellos, 2.853 comunas rurales, 217 ciudades y 103 municipios urbanos en Rumania. Cada condado tiene, entre otras competencias: agua, alcantarillado y transporte. Su administración cuenta con un prefecto designado por el gobierno y con un consejo y una asamblea consultiva. Las entidades locales se encargan del suministro de agua y gas, transporte, áreas verdes, educación, etc. y son administradas por consejos locales y alcaldes electos.

Asimismo, existen 8 regiones rumanas que se establecieron para la planificación regional, así como para ejecutar la ayuda de los programas europeos. La delegación rumana al Comité de las Regiones de la Unión Europea está compuesta por 15 delegados nombrados por el gobierno en un procedimiento en el que intervienen las estructuras asociativas de las diversas entidades subestatales. A la Unión Nacional de los Consejos de Condados le corresponde 6 lugares, en tanto que a las colectividades de los distintos gobiernos locales les corresponde 3 a cada una.

La organización de Suecia es de corte unitario pero con una descentralización que está estructurada en torno a 21 provincias y 290 municipios que tienen representación en el Comité, y sus competencias incluyen la organización de las ciudades y sus entornos, el transporte público, la planificación de viviendas y del tejido empresarial y las distintas políticas sociales. Se han ensayado una serie de experiencias regionales piloto con el fin de administrar programas de desarrollo.

A pesar de la diferente investidura en las autoridades provinciales, cabe destacar que las nominadas para el órgano europeo –cumpliendo así con la normativa comunitaria- son electas directamente. De ellas, en el orden de miembros titulares, 4 corresponden al nivel provincial y 8 al municipal; en tanto que, en lo que respecta a la categoría de suplentes, los cupos se reparten equitativamente en el número de 6.

3.2.4. Labor del CdR y proceso de toma de decisiones de la Unión Europea

Como ya se señalara, de acuerdo al artículo 307 TFUE, el Comité debe ser consultado preceptivamente en determinadas materias y se manifiesta a través de dictámenes, los cuales puede emitir también por iniciativa propia. También las instituciones –Parlamento Europeo, Consejo y Comisión- podrán requerir su parecer cuando lo estimen conveniente, de manera particular.

Las consultas que se hagan al Comité Económico y Social, serán derivadas al CdR, y este podrá emitir un dictamen cuando considere que hay presentes intereses regionales que requieran su opinión. Además de los dictámenes, el Comité elabora informes y adopta resoluciones sobre variados asuntos, así como otros tipos de actos.

El trámite de los documentos de iniciativa (dictámenes e informes) comienza a partir de solicitudes presentadas a la Mesa, por tres de sus miembros, por 32 miembros del CdR o por alguna comisión. Las peticiones son motivadas y deben ir acompañadas de la documentación necesaria para su deliberación y así la Mesa podrá darle curso a la petición, por mayoría de tres cuartas partes de los votos emitidos (artículo 44 Reglamento).

De un análisis realizado en EUR- Lex, sobre la actividad del órgano consultivo, puede observarse que la gran mayoría de los actos se corresponden con la figura del Dictamen, seguido por la categoría Dictamen por propia iniciativa.

Con el objetivo de mejorar el procedimiento de sus trabajos y la relación con las instituciones, el CdR ha previsto la participación en sus plenos, de representantes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (artículo 17.2 Reglamento). Asimismo, en el año 2005, se celebró con la Comisión un protocolo de cooperación que sería sustituido en el 2012 a efectos de adaptarlo al reforzamiento de la dimensión territorial introducida por el Tratado de Lisboa.

En cuanto a la planificación de los trabajos y a los procedimientos legislativos, el Protocolo de cooperación entre la Comisión Europea y el Comité de las Regiones (2012/C 102/02), establece, entre otras, las siguientes actividades:

* En el primer semestre de cada año, el Comité le hará saber a la Comisión, su opinión acerca del programa de trabajo del ejecutivo, para el siguiente año.

- * Se prevé la realización de diversas instancias de contacto -a distinto nivel- entre ambas instituciones, con la finalidad de coordinar las prioridades estratégicas de ambos órganos y de evaluar la aplicación del protocolo.
- * Agilizar el intercambio de información y documentación.
- * Se hará llegar al CdR una lista de las consultas -sobre la base del programa de la Comisión- que se le requerirán, ya sean obligatorias o facultativas.

Respecto a la relación con entidades subestatales, la Comisión y el Comité colaborarán para realizar una más efectiva consulta a los entes regionales y locales, así como difundir entre ellos a la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT). Otra actividad común es la organización del diálogo con las diferentes asociaciones que reúnen a los gobiernos regionales y locales.

La parte III del Protocolo se refiere a la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, así como a la gobernanza multinivel. Las partes cooperarán para la correcta aplicación del control de subsidiariedad y de proporcionalidad tanto en la fase prelegislativa como a lo largo de todo el proceso decisorio. En el control deberán tenerse debidamente en cuenta los dictámenes de los parlamentos nacionales y regionales. Entre los instrumentos a destacar se encuentra la realización de un informe anual del Comité sobre la subsidiariedad, que servirá de contribución al informe “Legislar mejor” de la Comisión.

En materia de acción exterior se establecen instancias de colaboración que implican, entre otras cuestiones: participación del CdR en las políticas de preadhesión de nuevos Estados miembros y apoyo a la política de vecindad. Un último ámbito de asistencia mutua es el de información y comunicación, y se desarrollarán actividades como la realización de foros de interés para los gobiernos regionales y locales y el desarrollo de páginas *Web*.

Más allá de lo reseñado en el convenio entre el Comité y la Comisión para el control del principio de subsidiariedad y de la potestad del CdR para presentar recursos ante el TJUE, se han llevado a cabo otras acciones para su control,

como el establecimiento –en 2007- de la Red de Seguimiento de la Subsidiariedad (RSS) con el objetivo de facilitar información sobre los distintos documentos y propuestas legislativas europeas que tengan impacto territorial, a las diversas instancias de gobiernos regionales, órganos parlamentarios regionales y nacionales así como a las autoridades locales y a los diferentes tipos de asociaciones que los agrupan a todos ellos.

3.2.5. Control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad

El papel que el Tratado de Lisboa al CdR en el contralor de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, ha repercutido en la organización de sus trabajos. El artículo 55 del Reglamento consagra que “Los dictámenes del Comité sobre propuestas de actos legislativos en ámbitos que no sean competencia exclusiva de la Unión, se pronunciarán sobre el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad por parte de la propuesta”.

Para cumplir con ese objetivo se creó un cuadro para la evaluación de los principios y poder así realizar un trabajo armonizado. En la fase pre – legislativa, el CdR analiza el impacto regional y local de las políticas programadas, con base en las consultas que se le requerirán, de acuerdo con el Programa de trabajo de la Comisión Europea. Como enlace con los entes regionales y locales se utiliza la Red de Seguimiento, y a medida que su membresía se incrementa, se difunde la importancia del principio de subsidiariedad en la adopción y ejecución de las diferentes políticas europeas.

Como rama de la RSS se creó en el 2012 la Red Parlamentaria Regional como apoyo a los parlamentos y gobiernos de regiones con competencias legislativas. Asimismo, el CdR realiza talleres con el objetivo de difundir la Red, y, desde el 2010 realiza informes anuales sobre la subsidiariedad. Por su parte, la Comisión –desde el 2002- presenta un informe anual sobre la aplicación de de los dos principios por las distintas instituciones, órganos y organismos de la UE.

En el cuadro siguiente se presentan los distintos instrumentos adoptados por el Comité, desde 2009¹⁸² hasta 2015, que guardan relación con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Año de votación	D ¹⁸³	Dip ¹⁸⁴	R ¹⁸⁵	Pc ¹⁸⁶	Reg ¹⁸⁷	Inf- ip ¹⁸⁸	Dmo/oconf ¹⁸⁹	Total año
2009	32	8			1	1	1	43
2010	32	2	5					39
2011	43		2				3	48
2012	41	9	3	1			6	54
2013	40	11	4					55
2014	6	27	4		1		6	44
2015	4	19	6				5	34
Total	198	76	24	1		1	21	317

Elaboración propia con base en EUR-Lex.

3.3. Las oficinas regionales

Otra forma de participación que han encontrado las diversas entidades subestatales para participar en la arena europea ha sido la de establecer oficinas de representación en Bruselas. El análisis específico de las entidades subestatales españolas será tratado en el capítulo 4. Sin ánimo exhaustivo, se describe a continuación, la situación de las entidades subestatales de las primeras delegaciones que se establecieron así como de las provenientes de otros países en diferentes etapas de la Unión Europea.

¹⁸² Se toma como año base el 2009 por la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

¹⁸³ Dictamen

¹⁸⁴ Dictamen por iniciativa propia

¹⁸⁵ Resolución

¹⁸⁶ Protocolo (interinstitucional, etc.)

¹⁸⁷ Reglamento interno

¹⁸⁸ Informe

¹⁸⁹ Dictamen modificatorio o confirmatorio

Esta costumbre se pone en marcha en la década de los ochenta del siglo XX, siendo un ente municipal inglés el primero en establecerse¹⁹⁰. Al mismo lo seguirían otras entidades británicas, regiones francesas, länder alemanes y Comunidades Autónomas españolas (Baldiello, 2004: 327). No obstante, como señala Tuñón (2008: 159), el gran salto cuantitativo se produciría a mediados de la década de los noventa cuando de 54 oficinas se pasó a 140. Actualmente son más de 300 las regiones representadas en Bruselas.

Todos los länder alemanes cuentan con oficinas en Bruselas, que, como se señalara, era el único país federal al iniciarse el proceso de integración europea. No obstante, en un comienzo, la participación de los estados federados se limitaba a obtener información de primera mano sobre los asuntos europeos que pudieran afectarlos. Por su parte, importantes ciudades también han abierto oficinas, siendo Hamburgo la primera.

A partir de la reunificación alemana, comenzaron a surgir discrepancias entre los länder de la ex- República Federal de Alemania y los del este que se incorporaban a la realidad europea respecto a cuál era la mejor estrategia para la inserción regional en la arena europea. Como señala Nagel (2004: 256-57), entre las primeras se encontraban casos como el de Baviera -región alemana de indudable riqueza económica-, que eran partidarias de unas regiones competitivas y autónomas, en tanto las del este -con menores recursos- pretendían una Comisión Europea fortalecida con capacidad redistributiva de los recursos europeos entre las regiones menos favorecidas, y canalizar su actuación bajo la cobertura del gobierno federal y por fuera de redes regionales.

En Francia, las diversas regiones y departamentos tienen instaladas sus oficinas en Bruselas luego del proceso de descentralización operado en el país. En Italia, la pionera en materia de delegaciones en la capital europea fue la región Emilia – Romana que en 1994 había decidido promover sus intereses,

¹⁹⁰ El *Birmingham Council City*.

utilizando la estructura de la Agencia para el Desarrollo Tecnológico de la Emilia – Romana¹⁹¹.

A partir de la aprobación de la ley 52 de 1996 (artículo 58.4) se habilitó a las regiones italianas a instalar oficinas en Bruselas, tanto de manera individual como colectiva. Actualmente, existen quince oficinas que representan a veintiuna regiones. Sobre fines de la primera década del siglo XXI, se daría una discusión sobre la necesidad del mantenimiento de las mismas debido al alto costo de las representaciones. El caso de Sicilia, Liguria, Emilia-Romana, Lombardía, Piemonte y Valle d' Aosta, así como sucede con Trento y Bolzano, son regiones que comparten sede. Por su parte, Lazio, Marche, Umbría, Toscana y Calabria¹⁹² se establecieron de forma conjunta.

Al ingresar Austria a la Unión Europea ya se había operado una reforma a la Constitución con la finalidad de establecer las formas de participación de los länder en el proceso de integración. Entre las nuevas potestades se previó la posibilidad de establecer delegaciones en Bruselas. Así, los nueve Estados federados han establecido sus oficinas allí (Baldiello, 2004: 351).

En el caso de Polonia, la Oficina de Wielkopolska en Bruselas funciona desde el año 2003 y está subordinada a la Oficina del Presidente de la Asamblea Regional actuando en el ámbito del desarrollo regional, de la cooperación internacional y de la captación de fondos. Istra es la primera región croata que abre una sede con la colaboración de la region italiana Friuli, Venezia y Giulia.

A pesar de la variedad que presentan las diferentes oficinas regionales, reflejando la estructura del Estado al que pertenecen, es posible detectar una serie de funciones que tienen en común. Baldiello (2004: 337 y ss.) señala la siguiente tipología:

¹⁹¹ Que estaba instalada desde 1985.

¹⁹² Calabria, en el 2010, decidió el cierre de su representación.

* Establecimiento de una red de relaciones con instituciones y órganos de la Unión Europea -que es de doble vía-, así como con otras delegaciones regionales establecidas en Bruselas. Esta última actividad les permite a las regiones intercambiar experiencias y detectar intereses comunes que podrían, incluso, derivar en la realización de proyectos comunitarios de manera conjunta.

* Representación de los intereses regionales y/o locales. En la misma se incluyen diversas tareas como la de indicar a las instituciones y órganos correspondientes las políticas necesarias para su región.

* Elaboración y difusión de información, principalmente de las distintas políticas de la Unión y sus programas con impacto regional, y así satisfacer la demanda proveniente tanto de actores públicos como privados.

* Asistencia técnica, actividad que abarca la preparación de los proyectos regionales y la posible evaluación de los mismos así como brindar apoyo logístico de eventuales visitas de autoridades regionales o de otro tipo de actores.

Además de las oficinas de origen nacional, las diversas asociaciones de regiones y municipios –nacionales e internacionales- han ido estableciendo sus propias oficinas en Bruselas.

3.4. La política de cohesión europea

Como ya se señalara, el ingreso del tema regional en la agenda europea se produjo a través de la implementación de la política de cohesión europea. A partir de la mínima referencia en el Tratado de Roma, en 1968 se creó – en el marco de la política regional de la Comisión Europea-, la Dirección General de Política Regional y Urbana (DG REGIO). Desde allí, en la década de los 70 del siglo XX, se establecen el Comité de Política Regional¹⁹³ y el Fondo de Desarrollo Regional, con el objetivo de lograr la superación de los desequilibrios regionales existentes.

Además de dicho Fondo, la política de cohesión europea –en su pluralidad conceptual- se ha nutrido de varios fondos, programas y otros instrumentos comunitarios. En primer lugar, y previsto en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea -TCEE- (artículo 3.i), el Fondo Social Europeo (FSE) tenía como objetivo atenuar los impactos negativos que el proceso de integración tendría en la estructura del empleo y la movilidad de los trabajadores, en y entre los Estados miembros. Su administración estaría a cargo de la Comisión, que sería asistida por un Comité compuesto por representantes de los gobiernos, gremios de trabajadores, asociaciones de empresarios y cuya presidencia estaría a cargo de un miembro de la Comisión (artículo 124).

La efectiva utilización del FSE encontró, en sus primeros años de funcionamiento, algunas limitaciones, debido, principalmente, a la rigurosidad en el otorgamiento de las concesiones, lo que hizo que en 1971 el Consejo dictara una Decisión para emprender su reforma. La segunda etapa llegaría hasta 1983, año en el que se produciría la última modificación particular antes de la reforma de los Fondos estructurales en 1998. En esa instancia se puso especial énfasis a la capacitación de los trabajadores (Herrero de la Fuente, 1999: 334-335).

¹⁹³ Creado por Decisión del Consejo n°185/75.

Para cumplir los objetivos de la Política Agrícola Común (PAC) - artículo 39 TCEE-, se puso en marcha el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) en 1962, a partir de la previsión del Tratado, en cuyo artículo 40.4 contaba como uno de los instrumentos para la organización común de los mercados agrícolas, la creación de mecanismos de financiación. Así, el Reglamento 25/62/CEE¹⁹⁴ del Consejo lo crea, a efectos de – y a través de sus dos orientaciones- financiar la regulación del mercado agrícola (Sección Garantía), fomentar las reformas estructurales del sector y promover el desarrollo de las áreas rurales (Sección Orientación). A partir del año 2007, el FEOGA sería sustituido por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA).

El Fondo de Desarrollo Regional fue creado en 1975 por el Reglamento (CEE) nº 724/75 destinado a apoyar a las regiones europeas menos favorecidas. Respecto a la necesidad de un marco comunitario en este ámbito, García-Durán (2001: 269), señala que “Los principales argumentos a favor de una política regional comunitaria son pues de tres tipos: políticos, económicos y de ‘integración’. Según éstos, dicha política es necesaria para equilibrar la distribución de la renta en la UE, y mejorar así la utilización de los recursos y compensar el impacto que el propio proceso de integración tiene sobre las regiones y sobre el margen de maniobra de las autoridades nacionales”.

En la primera etapa de la política regional se implementó un modelo clásico basado en el compromiso de los Estados miembros de subvencionar los proyectos de desarrollo y las obras en infraestructura, en un régimen de cofinanciación con el proceso de integración (Tömmel, 2004: 95).

Otro instrumento financiero se estableció a partir del Tratado de Maastricht: el Fondo de Cohesión, con la finalidad de contribuir “a proyectos en el ámbito del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras del transporte” (artículo 177 TFUE).

¹⁹⁴

Que sería completado por el Reglamento 17/64/CEE del Consejo.

En 2007 se abrió la financiación a proyectos vinculados al desarrollo sostenible, siendo destinatarios de la ayuda, los Estados miembros de la UE con una renta nacional bruta inferior al 90% de la media europea. Por su parte, para la adaptación económica y ambiental del sector pesquero, se creó –por el Reglamento (CEE) n° 2080/93- el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP), que sería reemplazado (a partir del 2007) por el Fondo Europeo de Pesca (FEP), que pone un mayor acento en el principio de sostenibilidad.

Desde los años 80 del siglo pasado la Comisión Europea comenzó a elaborar informes sobre la situación económica y social de las regiones de los Estados Miembros. Desde un punto de vista económico, se ha señalado que, a través de los mismos, se puede apreciar la evolución del concepto de desarrollo regional. Desde un enfoque que privilegiaba los factores demografía, mercado de trabajo e inversión, se pasó, en los siguientes años, a incluir la incidencia de los aspectos geográficos (regiones urbanas, regiones rurales) y su combinación con los factores económicos; pasando por la incorporación de otras variables como calidad educativa, innovación e infraestructuras adecuadas (Torralba, 2001: 6).

Teniendo en cuenta la experiencia acumulada, el Acta Única Europea sentó las bases para la primera reforma conjunta -más allá de las disposiciones específicas- de los fondos, que como se señalara, se produjo en 1988, mediante el Reglamento (CEE) n° 2052/88, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación -entre sí- de sus intervenciones con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes¹⁹⁵. Su regulación abarcó el período 1989 – 1993. El Reglamento estableció los objetivos, la distribución de tareas, las formas de la intervención financiera, los mecanismos de control, etc.

¹⁹⁵ La regulación jurídica de la reforma se completó con los siguientes reglamentos: Reglamento (CEE) 4253/88 (Coordinación), Reglamento (CEE) 4254/88 (FEDER), Reglamento (CEE) 4255/88 (FSE), Reglamento (CEE) 4256/88 (FEOGA-O).

En el siguiente cuadro se enumeran los objetivos y la distribución de funciones (artículos 1 y 2) de esta etapa:

Objetivos	Fondo/s (más allá de posibles intervenciones de otros instrumentos financieros, como el Banco Europeo de Inversiones)
n°1- Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (regiones con un PIB inferior al 75% de la media comunitaria).	FSE FEDER FEOGA- Orientación
n°2- Reconvertir las regiones, regiones fronterizas o parte de regiones gravemente afectadas por el declive industrial	FSE FEDER
n°3- Combatir el paro de larga duración	FSE
n°4- Facilitar la inserción internacional de los jóvenes	FSE
n°5- Fomentar el desarrollo rural: a) acelerar la adaptación de las estructuras agrarias. En el contexto de la revisión de la política común de la pesca, las medidas de adaptación de las estructuras pesqueras corresponden al objetivo n° 5 a). b) fomentar el desarrollo de las zonas rurales	FEOGA- Orientación IFOP FSE FEDER FEOGA- Orientación

Fuente: Elaboración propia a partir del Reglamento (CEE) n° 2052/88 del Consejo y del Reglamento (CEE) n° 2080/93 del Consejo.

De los objetivos establecidos, tres fueron de alcance regional (1, 2, 5.b) en tanto que el resto tuvo una aplicación horizontal (3, 4 y 5.a). En el Anexo I del Reglamento se enumeraban las regiones de los Estados miembros que quedaban encuadradas dentro del Objetivo n° 1. La lista tendría una vigencia de 6 años, a partir del 1° de enero de 1994. En el caso de Grecia, Irlanda y Portugal quedaba abarcado todo el país. Austria, Bélgica y Países Bajos tenían contemplada una región cada uno. Para el resto de los países incluidos, la

situación era la siguiente: Alemania, 6 regiones; España, 12; Italia, 8¹⁹⁶; Francia, 9; y 3 regiones para el Reino Unido.

Para una puesta a punto de las funciones de los Fondos con finalidad estructural y su coordinación con el financiamiento del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y de los otros instrumentos financieros europeos, se adoptó el Reglamento (CEE) n° 2081/93 del Consejo (de 20 de julio).

En cuanto a las formas de intervención financiera se previeron las siguientes: cofinanciación de programas operativos; cofinanciación de un régimen de ayudas nacional, incluidos los reembolsos; concesión de subvenciones globales, en general gestionadas por un organismo intermediario, designado por el Estado miembro de acuerdo con la Comisión; cofinanciación de proyectos apropiados; apoyo a la asistencia técnica (artículo 5).

Respecto al sistema de evaluación, en 1988 se dio más prioridad al control de la gestión económica de los fondos, enfocándose en la década del noventa a dar mayor peso a los resultados. Para el funcionamiento de los fondos se establecieron cuatro grandes principios: concentración, cooperación, programación y adicionalidad. La concentración pretendía enfocar a que las ayudas se destinaran de forma ordenada, teniendo en cuenta las condiciones geográficas o financieras, a fin de atender a las regiones más necesitadas. Con base en el principio de cooperación, los Estados miembros debían garantizar la participación activa de las entidades regionales y locales en las diferentes etapas de aplicación de la política regional. Más tarde se extendería el principio a los actores económicos y sociales.

El principio de programación -a diferencia de las etapas iniciales de funcionamiento de los fondos- tenía el cometido de apoyar planes de desarrollo presentados por los Estados miembros, de forma plurianual, comprendiendo diversos proyectos y con participación de uno o varios de los fondos. Con base en los planes presentados, la Comisión elaboraba el Marco Comunitario de

¹⁹⁶ Abruzzi se beneficiaría de la ayuda durante un período acotado entre el 1° de enero de 1994 y el 31 de diciembre de 1996.

Apoyo (MCA), a partir del cual los Estados debían presentar sus Programas Operativos (PO). Por su parte, el principio de adicionalidad apuntaba a que los Estados miembros no utilizaran a los fondos comunitarios como sustitutos de sus planes de inversión estructurales sino en complementariedad con los mismos.

Se lanzó en esta oportunidad un nuevo instrumento de ayuda a cargo de la Comisión: las Iniciativas Comunitarias, destinando una parte de los recursos para llevar adelante acciones territoriales y sectoriales. En este caso es la Comisión la que propone programas de acción a los Estados miembros y a las regiones. Respecto a las mismas, Morata (2004b: 165) ha señalado que “En general, puede decirse que las Iniciativas comunitarias han representado un incentivo relativamente importante para el desarrollo local, posibilitando la expresión de nuevas ideas y el establecimiento de nuevas formas de cooperación entre las autoridades locales y los actores sociales. En determinados casos, las iniciativas han impulsado dinámicas de desarrollo basadas en la constitución de redes locales, regionales, estatales y transnacionales”.

En el marco del artículo 10 del Reglamento del FEDER, se estableció el Programa "Proyectos piloto urbanos" con el objetivo de financiar planes innovadores para la solución de los problemas urbanos, antecesores de la Iniciativa URBAN. Para el período 1989-1993 se financiaron alrededor de 32 proyectos.

Entre las primeras iniciativas cabe destacar la INTERREG, aprobada en 1990 para el período 1991 – 1993. Su singularidad radicó en que la ayuda europea se destinara a instancias de cooperación transfronterizas particulares, teniendo como objetivo la preparación de las regiones de frontera hacia la conformación plena del mercado único europeo. Como señala Herederos de Pablo (2003: 228), INTERREG tuvo una gran amplitud, abarcando a 31 Programas

Operativos¹⁹⁷, entre los que destaca como mejor dotados financieramente, el dedicado a la frontera España-Portugal.

En el año 1993 y para cubrir el período 1994-1999 se realizó una segunda reforma de los fondos europeos cuyo marco jurídico se adoptó mediante el Reglamento (CEE) n° 2081/93 del Consejo de 20 de julio de 1993 por el que se modificó el Reglamento (CEE) n° 2052/88¹⁹⁸. Ya en vigor las reformas introducidas por el Tratado de Maastricht, la distribución de las ayudas financieras se enfocaría -entre otras cuestiones- a impulsar la Unión Económica y Monetaria (UEM) y la formación continua para combatir el paro.

Los objetivos del período anterior se mantendrían en general, sumándose en 1995 el objetivo n° 6, cuya finalidad fue la promoción del empleo y el ajuste estructural en las zonas con escasa población, y de esta manera tener en cuenta las particularidades de algunos nuevos miembros¹⁹⁹. Su financiación quedaría a cargo del FDER, el FEOGA - O y el FES, incorporándose el IFOP y la participación de actores económicos y sociales, bajo el principio de cooperación. Por otra parte, se suma a las zonas del objetivo n° 1, a la provincia austríaca de Burgenland.

De las 13 iniciativas aprobadas por la Comisión, 11 de ellas tuvieron carácter regional. Dentro de las mismas se aprobó -en 1994- INTERREG II, sumando

¹⁹⁷ Alcanzando 27 de ellos a fronteras terrestres y 4 a cooperación transfronteriza marítima. Para las regiones ultraperiféricas se estableció una iniciativa especial: REGIS.

¹⁹⁸ Reglamento (CEE) n° 2080/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2052/88 en lo referente al instrumento financiero de orientación de la pesca.

Reglamento (CEE) n° 2082/93 del Consejo de 20 de julio de 1993 que modifica el Reglamento (CEE) n° 4253/88 por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2052/88, en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los Fondos estructurales y, por otra, de éstas con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes.

Reglamento (CEE) n° 2083/93 del Consejo de 20 de julio de 1993 que modifica el Reglamento (CEE) n° 4254/88 por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2052/88, en lo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

Reglamento (CEE) n° 2084/93 del Consejo de 20 de julio de 1993 por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 4255/88 por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2052/88, en lo relativo al Fondo Social Europeo.

Reglamento (CEE) n° 2085/93 del Consejo de 20 de julio de 1993 que modifica el Reglamento (CEE) n° 4256/88 por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2052/88, en lo relativo al FEOGA, sección Orientación.

¹⁹⁹ Actas de Adhesión de Austria, Finlandia y Suecia.

funciones de su versión anterior con las de la de una iniciativa de 1990 cuyo objetivo era cofinanciar proyectos con la finalidad de acelerar las redes para la distribución de gas y electricidad en algunas de las regiones comunitarias correspondientes al objetivo n° 1. Cabe destacar, asimismo, la iniciativa LEADER, dirigida a impulsar el desarrollo rural y la iniciativa URBAN para el establecimiento de políticas urbanas de carácter comunitario a efectos de revitalizar zonas urbanas degradadas. Adicionalmente, la ayuda a las ciudades se completaría con los proyectos piloto urbanos entre los años 1995 y 1999.

En cuanto al Programa LIFE²⁰⁰, desde sus comienzos en 1992 (LIFE etapa I: 1992-95²⁰¹), ha venido contribuyendo al fomento e implementación “de la política y legislación comunitarias en materia de medio ambiente, así como a la integración de la protección del medio ambiente en las demás políticas comunitarias para fomentar el desarrollo sostenible. En la década comprendida entre 1992 y 2002, el instrumento financiero LIFE ha subvencionado en el conjunto de la UE 2.060 proyectos en sus tres ámbitos temáticos. 1.199 de estos proyectos corresponden a LIFE-Medio ambiente, de los cuales una octava parte –149–, son proyectos españoles” (PROYMASA, 2003:3). En la segunda etapa LIFE (1996-99)²⁰², la dotación que se previó fue de 450 millones de ecus (artículo 7.1 Reglamento).

La siguiente reestructura de los fondos se produjo en el marco de la “Agenda 2000” acordada por el Consejo Europeo de marzo de 1999. Para la programación 2000-2006²⁰³ se tuvo en cuenta la prevista ampliación de la Unión Europea y los objetivos prioritarios para esta etapa quedarían subsumidos en tres grandes grupos:

²⁰⁰ Siglas en inglés de “Instrumento Financiero para el Medio Ambiente”.

²⁰¹ Reglamento (CEE) n° 1973/92. Artículo 7. 1. LIFE se ejecutará por etapas. La primera etapa finalizará el 31 de diciembre de 1995. 2. El importe de recursos financieros comunitarios estimado necesario para la aplicación de la primera fase es de 400 millones de ecus, de los cuales 140 millones de ecus corresponderán al período 1991-1992 en el marco de las perspectivas financieras 1988-1992. Para el período ulterior de aplicación de LIFE, el importe deberá incluirse en el marco financiero comunitario vigente.

²⁰² Reglamento (CE) n 1404/96 del Consejo de 15 de julio de 1996 que modifica el Reglamento (CEE) n° 1973/92 por el que se crea un instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE).

²⁰³ Reglamento (CE) No 1260/1999 del Consejo de 21 de junio de 1999 por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales.

* Objetivo n°1: desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas. A este objetivo se le dedicó 135.900 millones de euros.

* Objetivo n°2: reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales, con una dotación 22.500 millones de euros.

* Objetivo n° 3: adaptación y modernización de los sistemas de educación, formación y empleo, que contó con 24.050 millones de euros.

Se ha señalado que, si bien se podría pensar que esta nueva formulación de los objetivos se limitaba a brindar un reagrupamiento de los establecidos con anterioridad, al quedar englobados muchos de ellos en las tres categorías, en realidad se está poniendo énfasis en el principio de concentración (García-Durán, 2001: 283).

Para este período se programaron cuatro iniciativas²⁰⁴: INTERREG III, URBAN II, LEADER + y EQUAL. En esta instancia se reestructuran las distintas vertientes de INTERREG: cooperación transfronteriza (Capítulo III A); cooperación transnacional (Capítulo III B) y cooperación interregional (Capítulo III C). El Capítulo III A, si bien mantiene los lineamientos anteriores, pone el acento en la transversalidad de las distintas políticas comunitarias (medio ambiente, empleo, igualdad de oportunidades, etc.). Respecto a la vertiente transfronteriza, en esta etapa, se privilegian, entre otras cuestiones, las estrategias de desarrollo territorial, establecimiento de redes de transporte eficiente y durable, accesibilidad a la sociedad de la información y medio ambiente.

Por su parte, el Capítulo III C constituye una novedad de esta versión, establecido con el objetivo de promover entre las regiones comunitarias no contiguas, la implementación de políticas eficaces y la cohesión territorial, utilizando el establecimiento de redes y el intercambio de experiencias.

²⁰⁴

Con un 5, 35% del presupuesto de los fondos estructurales.

El Programa 2000-2007 (LIFE III)²⁰⁵ se presentó con tres ámbitos temáticos: naturaleza, medio ambiente y terceros países (artículo 2 Reglamento), y tuvo una dotación de 649,9 millones de euros para la primera etapa de funcionamiento (2000-2004) y de 317,2 millones de euros para la segunda fase (2004-2007), que es una prórroga del LIFE III (artículo 8 Reglamento).

La cuarta programación de los Fondos Estructurales (2007-2013) quedaría establecida por el Reglamento (CE) n° 1083/2006, con sus complementarios y posteriores modificaciones²⁰⁶. Si bien se mantuvieron los tres objetivos anteriores, el objetivo n° 1 pasó a ser el objetivo de “convergencia”, que fue la prioridad de los fondos en el período con el fin de acelerar la confluencia entre los Estados miembros y entre las regiones menos desarrolladas (artículo 3.2. a). Las regiones beneficiarias serían las clasificadas como NUTS 2, con un PIB per cápita inferior al 75% de la media de la UE. Para las regiones que tenían un PIB inferior al 75% a la media de la UE –15 pero que por efecto de la ampliación superaron ese porcentaje (efecto estadístico), se previó mantener una ayuda a la exclusión gradual (*phasing-out*) hasta el año 2013. Al objetivo convergencia se lo dotó con 252.200 millones de euros.

Los otros dos objetivos fueron “competitividad regional y empleo” (48.300 millones de euros) y “cooperación territorial europea” (7.500 millones de euros) -literales b y c, respectivamente, del artículo 3.2.-. Las regiones beneficiarias del objetivo n° 2 serían todas aquellas no alcanzadas por el primer objetivo o por la ayuda a la exclusión gradual. Para las regiones que superaron el umbral del 75% a causa de su crecimiento económico antes de la ampliación, se les otorgaría una ayuda a la inclusión gradual (*phasing-in*), hasta el 2013.

Respecto a la cooperación territorial, para la de tipo transfronterizo, las regiones candidatas eran aquellas de nivel NUTS 3 localizadas en las fronteras terrestres interiores, así como las situadas en ciertas fronteras terrestres exteriores, y todas las que contaran con fronteras marítimas y distanciadas por

²⁰⁵ Reglamento (CE) N° 1655/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de julio de 2007 relativo al instrumento financiero para el medio ambiente.

²⁰⁶ Por Reglamento (CE) n° 1828/2006 la Comisión establece normas para su desarrollo.

no más de 150 km. En cuanto a la cooperación transnacional, la Comisión Europea elaboró una lista de ese tipo de zonas que fueran pasibles de financiación, en tanto que para la cooperación interregional se debía tener en cuenta todo el territorio de la UE (artículo 7).

A la política de cohesión para el período 2007 - 2013 se destinaron 347.000 millones de euros. De acuerdo al artículo 27.1., los Estados presentarían “un marco estratégico nacional de referencia 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”.

El marco debía realizarse dando intervención en consulta previa (artículo 28.1.) con los gobiernos de entidades regionales y locales y demás autoridades públicas con competencias en la materia a tratar, agentes socio-económicos y con las diversas organizaciones de la sociedad civil con interés en las temáticas involucradas. La puesta en marcha de los Fondos Estructurales se articularían a través de los Programas Operativos diseñados los Estados miembros de la Unión Europea, incluyendo sus ejes prioritarios y las medidas a ser adoptadas. En el cuadro siguiente pueden observarse las regiones de cada Estado miembro de la Unión Europea, de acuerdo a los objetivos 1 y 2 y a la ayuda transitoria de exclusión e inclusión.

País	Regiones Objetivo n° 1 Convergencia	Regiones ayuda exclusión gradual	Regiones Objetivo n° 2 Competitividad regional y empleo	Regiones ayuda inclusión gradual
Alemania	Brandenburg-Nordost, Mecklenburg-Vorpommern, Chemnitz, Dresden, Dessau, Magdeburg, Thüringen	Brandenburg-Südwest, Lüneburg, Leipzig, Halle	Todas las regiones que no cubiertas por el objetivo de convergencia ni por la ayuda a la exclusión gradual.	
Austria		Burgenland		
Bélgica		Province du		

		Hainaut	
Bulgaria	Todo el país		
Chipre			Todo el país
Croacia	Todo el país		
Eslovaquia	Západné Slovensko, Stredné Slovensko, Východné Slovensko		
Eslovenia	Todo el país		
Estonia	Todo el país		
España	Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia	Ciudad Autónoma de Ceuta, Ciudad Autónoma de Melilla, Principado de Asturias, Región de Murcia	Canarias, Castilla y León, Comunidad Valenciana
Finlandia			Itä-Suomi
Francia	Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion		
Grecia	Anatoliki Makedonia, Thraki, Thessalia, Ipeiros, Ionia Nisia, Dytiki Ellada, Peloponnisos, Voreio Aigaio, Kriti	Kentriki Makedonia, Dytiki Makedonia, Attiki	Stereia Ellada, Notio Aigaio
Hungría	Közép-Dunántúl, Nyugat-Dunántúl, Dél-Dunántúl, Észak- Magyarország, Észak-Alföld, Dél- Alföld		Közép- Magyarország
Irlanda			Border, Midland and Western Sardegna
Italia	Calabria, Campania, Puglia, Sicilia	Basilicata	
Letonia	Todo el país		
Lituania	Todo el país		

Malta	Todo el país	
Polonia	Todo el país	
Portugal	Norte, Centro, Algarve Alentejo, Región Autónoma dos Açores	Região Autónoma da Madeira
Reino Unido	Cornwall and Isles of Scilly, West Wales and the Valleys	Merseyside, South Yorkshire
República Checa	Střední Čechy, Jihozápad, Severozápad, Severovýchod, Jihovýchod, Střední Morava, Moravskoslezsko	
Rumania	Todo el país	

Elaboración propia a partir de información de InfoRegio.

Siguiendo con la estructura de la versión anterior, INTERREG IV se dividió en distintos ámbitos geográficos de cooperación y los programas adoptados en su marco se aplican a distintas subáreas geográficas. El Programa LIFE +²⁰⁷ (2007-2013) puso especial énfasis en respaldar la aplicación del Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente (artículo 2 Reglamento), contando para el período con 2.143.409. 000 de euros.

La planificación vigente de los fondos para los años 2014 a 2020 se realizó teniendo en cuenta el contexto económico por el que atraviesa la Unión Europea. Así, las prioridades del nuevo período de programación incluyeron, entre otras cuestiones, –y en concordancia con la Estrategia Europa 2020- al empleo y apoyo a la movilidad de los trabajadores, a la integración social y combate a la pobreza, protección medioambiental, transporte sostenible, educación, competencias y aprendizaje permanente, investigación, desarrollo tecnológico e innovación. La dotación prevista para el septenio es de 351.800

²⁰⁷ Reglamento (CE) N ° 614/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de mayo de 2007 relativo al instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE+).

millones de euros, a los que, sumando aportes nacionales y de entidades privadas, se alcanzaría la cifra de 450.000 millones de euros.

A los efectos de la distribución de los fondos, las regiones se dividen en esta oportunidad en:

- * Regiones menos desarrolladas: PIB per cápita inferior al 75% del PIB medio de la UE-27.
- * Regiones en transición: PIB per cápita entre el 75% y el 90% del PIB medio de la UE-27.
- * Regiones más desarrolladas: PIB per cápita superior al 90% del PIB medio de la UE-27.

Por otra parte, actualmente se ha puesto en funcionamiento la INTERREG EUROPE, con el objetivo de optimizar las políticas de desarrollo regional mediante el intercambio de experiencias y conocimientos adquiridos entre los beneficiarios. Se priorizaron los siguientes objetivos temáticos: promoción de la investigación y la innovación, competitividad de las PYMES, progresivo establecimiento de una economía baja en carbono y la protección del medioambiente y la eficiencia en el uso de recursos.

Para el período 2014-2020²⁰⁸ el presupuesto del Programa LIFE es de alrededor de 3.500 millones de euros para financiar sus dos subprogramas: LIFE- Medio Ambiente y LIFE para la Acción Climática (artículo 3.1. Reglamento), correspondiendo al primero, alrededor del 75% del total de los fondos y el resto al segundo. El nuevo programa LIFE financiará tanto a entidades públicas como privadas (artículo 23 Reglamento).

3.5. Nomenclatura de Unidades Territoriales Estadísticas (NUTS)

²⁰⁸ Reglamento (UE) N° 1293/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2013 relativo al establecimiento de un Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 614/2007

Para implementar la asignación de las ayudas se empezó a utilizar una nomenclatura común para las regiones. El proceso de integración europea estableció, ya en los años setenta del siglo pasado, una “nomenclatura de unidades territoriales estadísticas (NUTS)”, que había confeccionado la EUROSTAT en colaboración con las oficinas nacionales competentes y cuyo objetivo fue la elaboración de estadísticas regionales comunitarias.

Una nueva etapa de la NUTS comenzó en el año 2000, cuando la Comisión emprendió la tarea de elaborar el proyecto de Reglamento (CE) n° 1059/2003, que fuera aprobado por el Parlamento y el Consejo, el 26 de mayo de 2003. Considerando la importancia que para diversos fines -en particular para correcta instrumentación de la política regional europea-, tiene el poder contar con estadísticas regionales comparables, se dotó de un marco jurídico adecuado a la clasificación NUTS y a sus futuros cambios, los que no deberían ser demasiado frecuentes, para mantener la estabilidad del sistema.

La estructura de la NUTS es jerárquica, subdividiendo las regiones de los Estados miembros en unidades territoriales de tres categorías, sin contar con la posibilidad de que una misma unidad pueda ser clasificada en más de una clase. Los criterios de clasificación son:

* Unidades administrativas previstas en el orden jurídico de los Estados miembros, entendiéndose por tales a aquellas zonas geográficas que cuenten con una autoridad facultada para tomar decisiones administrativas o políticas sobre dicho territorio.

* Asimismo, se establecen umbrales mínimos y máximos de población -entendiéndose por tal a los residentes habituales de la zona correspondiente-, que serán tenidos en cuenta para la inserción de las unidades administrativas en las diferentes categorías NUTS. En aquellos países en los que el total de la población no supere el mínimo previsto para una categoría, se calificará a dicho Estado miembro en el referido nivel.

* Para los casos en que las unidades administrativas, individualmente consideradas, no alcancen por sí mismas los requerimientos poblacionales requeridos, podrán agruparse -a partir de su contigüidad-en “unidades no administrativas”, teniéndose en cuenta factores geográficos, históricos, medioambientales, socioeconómicos y culturales.

La nueva etapa de estructuración de la NUTS ha sido modificada, siempre atendiendo al criterio de estabilidad, en oportunidad de las sucesivas ampliaciones de la UE y a raíz de las modificaciones internas ocurridas en los Estados miembros. De allí la obligación de dichos Estados, de comunicar a la Comisión, sobre cualquier cambio que pueda afectar la NUTS.

Con motivo de la adhesión de la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia a la Unión Europea se adoptó el Reglamento (CE) n° 1888/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo. Otro tanto sucedería con el ingreso de Bulgaria, y Rumania a la Unión Europea.

Por su parte, la Comisión ha adoptado diversos reglamentos de reforma, a efectos de ajustar los cambios producidos al interior de algunos Estados miembros y de otras puestas a punto. En agosto de 2014, la Comisión aprobó el Reglamento (UE) n° 868/2014, que “...se aplicará, en lo que respecta a la transmisión de datos a la Comisión (Eurostat), a partir del 1 de enero de 2016” (artículo 2).

La jerarquía de la NUTS establece tres niveles, siendo los niveles 2 y 3, subdivisiones de los niveles 1 y 2, respectivamente:

- * Nivel NUTS 1: se corresponde con zonas amplias que reúnen a diversas regiones y comprenden poblaciones de un mínimo de 3 millones y un máximo de 7 millones de habitantes.
- * Nivel NUTS 2: se incluyen zonas geográficas que abarcan a regiones y cuya población oscila entre 800 mil y 3 millones.

* Nivel NUTS 3: por último, con una población entre 150 mil y 800 mil, este nivel es de ámbito local y que, de acuerdo a lo que señala Tuñón (2008: 6): “según el ordenamiento político administrativo del Estado en cuestión va desde la organización de las provincias hasta la de los ayuntamientos”.

A enero de 2015, la Unión Europea, contaba con 98 regiones de nivel NUTS 1, 276 NUTS 2 y 1342 NUTS 3²⁰⁹. La mayor parte de los fondos estructurales benefician a las NUTS 2 cuyo PIB *per cápita* se encuentra por debajo del 75% de la media de la UE-28.

Además de brindar una base de datos normalizada, la metodología NUTS facilita, en cierta medida, la realización de estudios comparativos entre las regiones europeas, así como para determinar los objetivos de la ayuda de la política de cohesión europea (Luzón, 2013:17).

²⁰⁹ Según datos de Eurostat.

4. ESTADO ESPAÑOL Y DESARROLLO SOSTENIBLE

4.1. Organización del Estado de las Autonomías

De acuerdo a las normas generales de Derecho internacional, los Estados cuentan con absoluta libertad para establecer el modelo de organización territorial que estimen más conveniente. Atento a este principio, y en referencia al ámbito comunitario, se pronunció el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, al declarar que “cada Estado miembro es libre de atribuir como juzgue oportuno las competencias en el plano interno y de aplicar una directiva por medio de medidas adoptadas por las autoridades regionales o locales”²¹⁰.

4.1.1. Organización territorial del Estado y las Comunidades Autónomas (CCAA)

4.1.1.1. Forma y poderes del Estado

El artículo 137 de la Constitución Española (CE) señala que el “Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

Debido al reconocimiento de las distintas subdivisiones territoriales que conforman el Estado, se ha señalado que el concepto de “Estado”, adquiere una doble dimensión. Por una parte, se alude al ente soberano del Reino de España, que incluye a todas las entidades que lo integran. Otro significado es el que refiere a la unidad estatal que requiere de una estructura jurídico – pública que reúne a los poderes centrales (Pérez Tremps, 2000: 298).

²¹⁰

TJCE, Sentencia Comisión c. Países Bajos, 97/81, de 25 de mayo de 1982.

España -Estado social y democrático de Derecho- tiene como forma de organización política el de Monarquía Parlamentaria (artículo 1 CE). El Rey personifica a la Corona y desempeña la Jefatura del Estado Español (artículo 56). Cuenta con un Parlamento bicameral (las Cortes Generales) compuesto por el Congreso de los Diputados (350) y el Senado, que representan al pueblo español. El artículo 67.1 establece que “Nadie podrá ser miembro de las dos Cámaras simultáneamente, ni acumular el acta de una Asamblea de Comunidad Autónoma con la de Diputado al Congreso”. Para la elección, se establece una división en 52 circunscripciones: las 50 provincias españolas y las ciudades autónomas.

De acuerdo al artículo 69.1. de la Constitución, el Senado es la cámara de representación territorial, a la vez que es una de las cámaras que representan al pueblo español (artículo 66.1). Sin embargo, el carácter de representación territorial, no sería tal, “no ya sólo por el sistema electoral del Senado, sino porque sus características no se ajustan del todo a las segundas Cámaras propias de los Estados políticamente descentralizados” (Balaguer et al, 2001: 359). En la actual Legislatura, se encuentra compuesto por 265 senadores electos y 58 designados.

En cuanto al sistema electoral, para la mayor parte de su integración, está prevista la elección directa y en cada provincia peninsular, el número es de 4 senadores, en tanto que para el caso de las islas mayores (Gran Canaria, Tenerife y Mallorca) se prevé la elección de 3 y en las menores o las agrupaciones (Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma), la elección de 1. Por último, Ceuta y Melilla aportan 2 senadores cada una. El resto de los senadores son designados por el órgano legislativo de cada autonomía (elección indirecta), a razón de 1 por cada una de ellas, más otro por cada millón de habitantes, manteniendo una adecuada representación proporcional (artículo 69. párrafos segundo a quinto).

Respecto a la representación de las entidades locales, cabe señalar que, si bien la circunscripción territorial para la elección directa de senadores es la

provincia (ente que, como se verá a continuación, tiene también naturaleza de corporación local), ello no significa que las provincias elijan a los integrantes de la cámara territorial (Ripollés Serrano, 1996, citado en García Mexía, 2006: 344).

Sobre el Gobierno, el artículo 97 CE establece que “dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes”. Se integra con el Presidente, los Vicepresidentes, los Ministros y de otros miembros que se disponga por vía legislativa (artículo 98.1).

El nombramiento del Presidente surge a partir de la confianza del Congreso de los Diputados. El Rey procede, luego de consultar con los grupos políticos con representación parlamentaria, y por intermedio del Presidente del Congreso, propone un candidato (artículo 99.1. CE), quien presentará ante la Cámara su plan de gobierno y les solicitará a los diputados su voto de confianza (artículo 99.2. CE). Si consigue, en una primera votación, la mayoría absoluta; o de no obtenerla en esa instancia y sí en una segunda votación (a las 48 horas), con mayoría simple, el Rey procederá a su nombramiento (artículo 99.3). Tiene la potestad de dirigir el gobierno y coordinar las funciones de los demás integrantes artículo. 98.2 CE). Los demás miembros del gobierno serán nombrados y separados por el Rey, a instancias del Presidente de Gobierno (artículo 100 CE).

El Poder Judicial español cuenta con un órgano de gobierno: el Consejo General del Poder Judicial que (artículo 122.2). Este poder está compuesto por diversos órganos y en la cúspide se encuentra “El Tribunal Supremo, con jurisdicción en toda España, es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales” (artículo 123.1). Otras instancias judiciales son: Audiencia Nacional, Tribunales Superiores de Justicia de las CCAA, Audiencias Provinciales, Juzgados de Primera Instancia e Instrucción de lo Contencioso-administrativo, de lo Social, de Menores y de Vigilancia Penitenciaria y Juzgados de Paz.

4.1.1.2. Organización institucional de las Comunidades Autónomas

En cuanto a la organización de las autonomías, el artículo 147 CE establece que

Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.

1. Los Estatutos de autonomía deberán contener:
 - a) La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica.
 - b) La delimitación de su territorio.
 - c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias.
 - d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.
2. La reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica.

Si bien, y tal como se desprende del encabezado del artículo, los Estatutos se encuentran sujetos al control de constitucionalidad, no puede considerarse la instancia parlamentaria estatal de aprobación, como una ley orgánica común, ya que, entre otras cuestiones, no pueden ser modificados por una ley orgánica posterior. Respecto al control de constitucionalidad, cabe señalar que el mismo ha sido posterior a la adopción de los Estatutos y sus reformas, desde el año 1985 hasta la actualidad, debido a la adopción, el 22 de setiembre de 2015, de la Ley orgánica 12/2015, que reinstaura el control previo.

La norma legal establece que el objeto del recurso son los textos definitivos de proyectos de Estatuto o de su reforma, luego de aprobados por las Cortes Generales. A partir de allí se abre un período de tres días, luego de la

publicación del texto en el Boletín Oficial de las Cortes, para la interposición del recurso, que tiene efectos suspensivos sobre los trámites restantes²¹¹. Para su sustanciación, el Tribunal Constitucional cuenta con un plazo de seis meses (improrrogables). Frente a una declaración de constitucionalidad del proyecto definitivo, el mismo seguirá su trámite habitual para alcanzar su entrada en vigor. En caso contrario, una vez especificadas las disposiciones afectadas, las Cortes deberán proceder a eliminarlas o modificarlas, para proseguir con su natural procedimiento.

En cuanto a la organización institucional, el artículo 152.1 establece que las Comunidades Autónomas se compondrán de una Asamblea Legislativa, un Consejo de Gobierno y el Presidente. La misma se completa con un Tribunal Superior de Justicia, “sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo”, que es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes²¹² (artículo 123.1 CE). Si bien esta disposición estaba prevista para las CCAA de “autonomía plena” o “de primer grado”, dicha estructura institucional fue adoptada por la totalidad de las regiones (García Morillo, 2000: 236).

Más allá de las denominaciones y desarrollos que los Estatutos han realizado al precepto constitucional, puede considerarse que el modelo organizativo básico, es el allí establecido. La Asamblea es un órgano de naturaleza política y representativa, elegida por sufragio universal, de acuerdo a un sistema de representación proporcional, asegurándose así la participación de las distintas zonas territoriales. Al igual que en el Estado, las CCAA adoptan un régimen parlamentario de gobierno, pero con ciertos matices.

Entre sus facultades se encuentran: la potestad legislativa en las materias de su competencia en el ámbito autonómico y la posibilidad de ejercer la iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados (artículo 87.2 CE); orientación e impulso a la acción del Consejo; control sobre las empresas públicas autonómicas; interposición de recursos de inconstitucionalidad; en caso de que se requiera, la designación de Senadores que le correspondan a la Comunidad;

²¹¹ Incluyendo una eventual convocatoria a referéndum.

²¹² Exceptuando lo establecido en el ámbito de las garantías constitucionales.

la elección del Presidente²¹³ de entre sus miembros y, en su caso, la apreciación de su incapacidad; la exigencia de responsabilidad política al gobierno.

Respecto a la actividad legislativa, cabe señalar que algunos Estatutos le reconocen a los gobiernos locales, capacidad de iniciativa²¹⁴. Por otra parte, existen Estatutos –como en el caso de Asturias- que confieren a la Asamblea la posibilidad de delegar funciones de administración en la esfera municipal²¹⁵.

El Consejo de Gobierno estará compuesto por el Presidente (y eventuales Vicepresidentes²¹⁶) y con los Consejeros. Estos últimos son nombrados por el Presidente, quien distribuirá entre ellos las diversas competencias del ejecutivo. Al Presidente le compete la dirección del Consejo de Gobierno. Sus principales funciones son la conducción política de la Comunidad, la dirección de la Administración autonómica, mediante el desarrollo de las funciones ejecutivas y reglamentarias. Asimismo, ejerce “la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla” (artículo 152.1 CE).

En cuanto a la actividad exterior del Estado, no existen en la CE, previsiones explícitas sobre el rol de las CCAA, otorgándole el artículo 149.3 CE, competencia exclusiva al Estado en materia de relaciones internacionales. Sin embargo, esta facultad ha de ser interpretada de forma proporcionada, ya que no cabe, en un sistema internacional globalizado, y más con la pertenencia a un proceso de integración profundo como el europeo; sostener la tesis de una competencia estatal ilimitada en materia de acción exterior. No, al menos, sin acarrear gran impacto en el sistema constitucional español (Mangas y Liñan, 2004: 527).

²¹³ Que será nombrado por el Rey.

²¹⁴ Como ejemplo se puede señalar: Estatuto de Andalucía: artículo 111. 2.: “Una ley del Parlamento de Andalucía, en el marco de la ley orgánica prevista en el artículo 87.3 de la Constitución, regulará tanto el ejercicio de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos como la iniciativa legislativa popular”(Regulación por Ley 5/1988).

²¹⁵ Artículo 31. 1. La iniciativa para el ejercicio de la potestad legislativa reconocida en el artículo 23 de este Estatuto corresponde a los miembros de la Junta General y al Consejo de Gobierno. Por ley del Principado se regulará la iniciativa de los Ayuntamientos y la iniciativa popular para las materias que sean competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma.

²¹⁶ En los cuales el Presidente podrá delegar sus competencias ejecutivas de manera temporal.

Respecto al Poder Judicial, rige el principio de unidad (artículo 117.5 CE), competencia que, por tanto, queda en la órbita exclusiva del Estado (artículo 149.1.5 CE). En efecto, “La ley orgánica del poder judicial determinará la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, así como el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera, que formarán un Cuerpo único, y del personal al servicio de la Administración de Justicia” (artículo 122.1 CE).

La existencia de unidad jurisdiccional no significa que las CCAA carezcan de toda competencia respecto a lo relativo a la organización judicial. Tienen intervención en materia de reglamentación y ejecución sobre el estatuto de los funcionarios administrativos; en cuanto a la regulación de los Tribunales Superiores de Justicia en el ámbito territorial de las CCAA; y la participación respecto a la organización de demarcaciones judiciales (López Guerra, 2000: 356 y ss.).

4.1.1.3. Distribución de competencias e integración europea

Cuando se produce el ingreso de España a las Comunidades Europeas (1986), en el plano interno recién estaba culminando el proceso de descentralización territorial establecido por la Constitución Española de 1978. En efecto, sólo dos años antes de entrar en vigor el Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas se había adoptado el último de los 17 Estatutos de las Comunidades Autónomas que, en el caso de las más avanzadas, apenas llevaban funcionando seis años.

La mayoría de las CCAA se encontraban en la etapa inicial de organización de sus competencias, las cuales serían ampliadas mediante los pactos autonómicos de 1992, completándose en esa misma época con los Estatutos de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, de 1995. En cuanto al reparto de atribuciones establecido constitucionalmente, básicamente, la administración central se encarga de la defensa, seguridad pública, servicio

exterior, gastos de entidades públicas, deuda pública, seguridad social y sistema de justicia de ámbito nacional artículo 149 CE); en tanto que las Comunidades Autónomas tienen a su cargo la educación, salud, infraestructuras del transporte y agricultura (artículo 148 CE).

No obstante, hay ámbitos de competencia compartidos entre los tres niveles de gobierno del Estado español: central, regional y local. Reflexionando acerca del proceso de implementación del Estado autonómico, Aja (2003: 510), señala que “El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio separado de sus competencias, deben actuar de manera que no perjudiquen a la otra instancia. Este principio ha sido construido principalmente por el Tribunal Constitucional Federal alemán, bajo la denominación de 'lealtad federal' (*Bundestreue*)”.

El proceso de aprendizaje supra y sub nacional al que hubo que adaptarse desde el ingreso al proceso de integración y a raíz de las transformaciones que se han ido operando en el mismo, requirió un complejo reparto de competencias entre el gobierno central y las nuevas autonomías. Fue necesario ir moldeando las exigencias constitucionales y estatutarias a los procedimientos de ejecución de las políticas comunitarias que afectaban a los nuevos poderes descentralizados. Ello se dio tanto en lo relativo a las tradicionales políticas agrícola, pesquera y de cohesión y desarrollo económico; como a las introducidas más tardíamente, a efectos de tomar medidas destinadas a proteger el medio ambiente o a instrumentar políticas para hacer frente al fenómeno de la inmigración.

El impacto de la nueva organización territorial española y la participación del país en el ámbito europeo, fue tratado por el Tribunal Constitucional, que, en su sentencia 165/1994, consideró que las competencias autonómicas de comercio y sanidad eran suficientes para que las mercaderías españolas pudieran circular en el mercado comunitario, sin que el gobierno central intentara sobreponer las suyas.

Debido a la falta de previsiones constitucionales sobre el papel de las CCAA en el proceso de integración europeo, en 4.1.2., se analizarán las estrategias

desarrolladas por las autonomías, a efectos de incidir y participar en la arena europea.

4.1.1.4. La Hacienda Autonómica

Junto a la autonomía política hay que tener en cuenta la consiguiente autonomía financiera que permita la efectiva realización de la primera. La autonomía financiera incluye dos dimensiones: en el gasto y en los ingresos. De acuerdo a la primera, cada nivel de gobierno debe tener capacidad real para decidir la estructura y el nivel de gastos requerido para el cumplimiento de sus funciones.

Respecto a los ingresos, las entidades de gobierno, además de necesitar un volumen de recursos suficiente, debe tener la capacidad normativa necesaria para establecer y exigir tributos a los residentes en su área de competencia, a efectos de prestar cabalmente los servicios públicos a los que están obligadas. La autonomía financiera de las CCAA se consagra en el artículo 156 de la Constitución, que sienta los principios en los que la misma debe basarse, a saber: coordinación y solidaridad. Estos principios, recogidos en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) 8/1980, de 22 de septiembre, han sido precisados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional²¹⁷.

De acuerdo al artículo 149.1. 14 la CE, corresponde al Estado -en forma exclusiva- todo lo relativo a la materia de hacienda general y deuda del Estado. Por su parte, el artículo 157.1, señala los recursos de que dispondrán las CCAA:

- a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado
- b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.

²¹⁷

Véase al respecto la STC 37/1987, de 26 de marzo.

- c) Transferencias de un Fondo de Compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.
- d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.
- e) El producto de las operaciones de crédito.

Asimismo, el párrafo tercero del referido artículo, habilita a que, mediante ley orgánica se establezcan los modos de ejercicio de esas competencias, las formas de colaboración entre el Estado y las Comunidades, así como los mecanismos de resolución de conflictos que al respecto pudieran surgir. Con base en esta disposición se adoptó la señalada LO 8/1980. Para facilitar la coordinación entre ambos niveles de administración, se estableció el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) que está compuesto por el Ministerio de Hacienda y Función Pública y por los consejeros de las comunidades y ciudades autónomas que sean responsables de los temas de hacienda.

En el mismo orden de cosas, se creó la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local²¹⁸, que tiene entre sus cometidos: evaluar los costos de servicios y funciones traspasados a las CCAA; aplicar y gestionar el sistema de financiación autonómica; aplicar los regímenes especiales de Concierto con el País Vasco y de Convenio con Navarra; realizar el seguimiento de la aplicación a las CCAA de la normativa sobre estabilidad presupuestaria y fungir como Secretaría del CPFF. En la Secretaría recae, asimismo, la importante tarea de sustanciar los procedimientos relativos al incumplimiento del Derecho de la Unión Europea, que alcanza no solo a la administración central sino que incluye, además a las CCAA y a las corporaciones locales.

De la Secretaría General dependen los demás órganos de relación con las Comunidades y las corporaciones locales, como por ejemplo, la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, que tiene competencias en tres áreas: relaciones de colaboración, cooperación y coordinación entre Administraciones Públicas; conflictos de competencias, requerimientos y recursos de inconstitucionalidad;

²¹⁸ Cuyas funciones y organización se establecen en el Real Decreto 256/2012 que fuera modificado por el Real Decreto 696/2013 y por el Real Decreto 802/ 1989 2014.

participación en la gestión y/o tramitación de asuntos de naturaleza básicamente económica relacionados con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

La Administración General del Estado desarrolla su política regional a través de diversos instrumentos financieros, europeos y nacionales: los Fondos Estructurales Europeos; el Fondo de Compensación Interterritorial; las ayudas de Estado de finalidad regional; y la Cooperación Local del Estado.

Las diferentes categorías que, de acuerdo a su origen, existen entre las Comunidades Autónomas, sumadas a las diferencias organizacionales existentes dentro de los diversos grupos, hace que los mecanismos de financiamiento de las mismas sean muy complejos. Así, se establecieron dos regímenes para la asignación de recursos a los gobiernos regionales: el común y el foral. El régimen común alcanza a la mayoría de las CCAA y a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, teniendo estas últimas un sistema especial de fiscalidad indirecta. Por su parte, Canarias, por sus particularidades históricas y geográficas, posee un régimen específico, que toma en cuenta las previsiones europeas sobre regiones ultraperiféricas.

Inicialmente, el régimen común se basó, en general, en un sistema de transferencias destinando a las CCAA, el gasto que la administración central otorgaba a las competencias a ser delegadas; caracterizándose esta etapa por una débil autonomía tributaria. A principios de los ochenta se crea el Fondo de Compensación Interterritorial -FCI- (artículos 157.1.c y 158.2 CE)²¹⁹ con el cometido de tornar efectivo el principio de solidaridad, haciendo disminuir las disparidades de renta y riqueza entre las autonomías.

No obstante, su utilización no pudo ajustarse estrictamente a la consecución de su objetivo principal, utilizándose, además de contribuir con las inversiones en las regiones más desfavorecidas, para atender la necesidad de inversiones

²¹⁹ Las disposiciones previstas en el artículo 16 de la LOFCA serían desarrolladas por la Ley 7/1984.

derivada del traspaso de servicios a las CCAA, de forma transitoria. De esa manera, el FCI quedó articulado con los instrumentos de financiación básica.

En una segunda etapa que comenzó en 1987, se modifica el sistema de transferencias por un esquema mixto: participación en los ingresos del Estado y cesión del costo impositivo a las regiones. Se adopta la Ley 29/1990, del Fondo de Compensación Interterritorial, con la finalidad de corregir las distorsiones que se venían dando en la utilización del mismo, actualizar la ponderación de los criterios de distribución (población relativa, superficie, saldo migratorio, paro, dispersión territorial de la población), así como adecuar la política regional nacional con la política comunitaria europea.

Para el período 1997 – 2001 se establece un modelo de financiación basado en el principio de corresponsabilidad fiscal²²⁰. La Ley 21/2001 instrumenta la siguiente etapa que culminará con la regulación actual. En la misma se amplía el principio anterior, el cual se concretará en el otorgamiento de nuevos tributos nacionales y en la potestad normativa de las CCAA, tanto para tributos ya cedidos como para los que pudieran ser transferidos (Gómez de la Torre, 2010: 346).

Asimismo, la Ley crea dos fondos de compensación interterritorial: Fondo de Compensación y Fondo Complementario. El primero de ellos “...se destinará a financiar gastos de inversión en los territorios comparativamente menos desarrollados, que promuevan directa o indirectamente la creación de renta y riqueza en el territorio beneficiario” (artículo 2.2), en tanto que el Fondo Complementario “...se dotará anualmente para cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía propio...”(artículo 6.1) para “...financiar gastos de inversión que promuevan directa o indirectamente la creación de renta y riqueza...”(artículo 6.2).

²²⁰ Por la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de reforma parcial de la LOFCA, y por la Ley 14/1996, de cesión de tributos del Estado a las CCAA, se introducen los cambios más destacables.

En materia tributaria, la potestad de establecer impuestos propios de las CCAA se encuentra limitada por:

* La Constitución y las Leyes²²¹ (artículo 133.2 CE y artículo 6.1 LOFCA).

* La imposibilidad de gravar hechos imponible ya gravados por el Estado. En el caso en que el Estado establezca tributos sobre hechos ya gravados por las CCAA y provoque una merma de sus ingresos, se adoptarán medidas compensatorias (artículo 6. 2 LOFCA).

* Un límite hacia abajo, las CCAA no podrán ejercer su potestad tributaria sobre hechos ya gravados por tributos locales. No obstante, podrán imponer tributos sobre materias que la legislación sobre régimen local reserve a las corporaciones locales, teniendo en cuenta que no disminuyan sus ingresos ni se comprometa su desarrollo futuro. Para ello se adoptarán las medidas de coordinación y compensación necesarias (artículo 6.3 LOFCA).

A lo largo del proceso de descentralización, se fue estableciendo la cesión de tributos estatales: sucesiones y donaciones, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados; impuesto sobre el patrimonio producido en el territorio de cada comunidad; tarifa autonómica del Impuesto sobre la Renta a las Personas Físicas ; cesión en la recaudación del Impuesto al Valor Añadido; tasas sobre el juego; impuesto sobre la cerveza; impuesto sobre la electricidad; impuesto sobre hidrocarburos; etc.

La titularidad de competencias normativas y de aplicación de los tributos cedidos, así como la revisión de los actos adoptados por las CCAA en virtud de las competencias cedidas y la potestad sancionadora, corresponden al Estado. Se encarga a la Inspección General de Servicios del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, la confección de un informe anual²²² sobre la forma

²²¹ Para un análisis sobre el alcance del principio de jerarquía de las leyes, véase M^a del Mar de la Peña Amorós "Los tributos propios de las comunidades como instrumentos de corresponsabilidad", en *Revista de Ciencias Jurídicas* N^o 117 (13-40) setiembre-diciembre 2008.

²²² Que será adjuntado a la documentación de los Presupuestos Generales del Estado.

en que las que cada comunidad ha ejercido sus competencias respecto a los impuestos cedidos (artículo 11 Ley 30/1983; artículo 12 Ley 14/1996; artículo 37 Ley 21/2001 y artículo 45 Ley 22/2009).

El régimen común de financiación para las CCAA y las ciudades autónomas se reformó por la Ley 22/2009, que completó, en cuestiones que no requieren de una ley orgánica, la reforma de la LO 8/1980 iniciada por la LO 3/2009. Este régimen, entre otras cuestiones, intenta el reforzamiento del estado de bienestar, mediante recursos extra, atendiendo a los requerimientos de una política presupuestaria y macroeconómica acorde con las demandas de la Unión Europea. Entre otros recursos, la Ley 22/2009 crea dos nuevos fondos de convergencia autonómica: Fondo de Competitividad y Fondo de Cooperación, con el objetivo de equilibrar la situación de las CCAA.

En cuanto al régimen foral, el mismo es aplicado a Navarra y al País Vasco, que cuentan con una estructura fiscal propia, mediante un sistema de convenio para la primera de ellas y concertado en el segundo. Sólo los gravámenes a la importación y las cotizaciones a la seguridad social quedan fuera del poder recaudatorio de estas autonomías. En este caso, son la CCAA las que vuelcan a la administración central los costos de los bienes y servicios públicos nacionales. En los años 2002 y 2015 fueron renovados los regímenes aplicables al País Vasco y Navarra, respectivamente. Por Ley 12/2002 se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco y por Ley 14/2015 se modifica el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra.

En el marco de la crisis económica²²³, se adoptaría la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera²²⁴, de aplicación a todas las CCAA pero con las necesarias adaptaciones a los regímenes especiales. La más reciente modificación se introdujo con la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio.

²²³

A partir de la reforma del artículo 135 de la Constitución, en 2011.

²²⁴

Modificada por la Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre.

En España, el proceso de descentralización del gasto público ha evolucionado más rápidamente que el de los ingresos. Si en el año 1981 la administración central gestionaba el 87% del gasto, las autonomías el 3% y las corporaciones locales el 10%, en 1989 se constataba un cambio sustancial en el mapa del gasto público ya que para esa fecha las CCAA gestionaban el 27%, las entidades locales el 13 % y el gobierno central el 60%. Estas proporciones se mantendrían sin variaciones sustanciales durante la década del noventa. Desde 1999 se produce un segundo impulso descentralizador. Para el año 2005 las Comunidades Autónomas se encontraban a cargo de más de una tercera parte del gasto público, en tanto que las corporaciones locales gestionaban el 13%, quedando en manos de la Administración Central el 50% -incluida la Seguridad Social- (Gil-Ruiz y Quintana, 2007: 196 y ss.).

Señalan Herrero y Carrasco (2010: 123) que entre 1995 y 2008, “el gasto de las Comunidades Autónomas ha crecido a una tasa media de 11,8 por ciento, observándose el incremento mayor en el ejercicio 2002, año en el que se culmina el traspaso de competencias en materia sanitaria”.

Para dinamizar las relaciones de cooperación entre el Estado y las CCAA se fueron desarrollando en la práctica algunos instrumentos como las Conferencias Sectoriales²²⁵, cuya institucionalización se realizó de forma paralela al traspaso de medios y servicios hacia las autonomías.

4.1.2. Mecanismos de participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea

En aras de participar activamente en el proceso de integración europea, las CCAA han promovido mecanismos de participación en los asuntos comunitarios, tanto internos como externos.

²²⁵

Entre las que se cuenta el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

4.1.2.1. Mecanismos internos

La dimensión interna de participación tiene dos aristas, la denominada fase ascendente, en la que las CCCA tratan de influir, en defensa de sus competencias e intereses, en la formación de la voluntad exterior del Estado español; y la fase descendente, de aplicación y ejecución de la normativa comunitaria.

4.1.2.1.1. Fase ascendente

El derecho de las Comunidades Autónomas a participar en la formación de la voluntad del Estado, en asuntos de su competencia, tiene su fundamento en el propio principio de autonomía y en los principios de coordinación y de cooperación que rigen entre el Estado y los gobiernos regionales.

Para instrumentar esta participación se crea, en 1988, la ya mencionada *Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas* (CARCE), la que se institucionalizaría por un Acuerdo de 1992. El mismo sería luego incorporado y desarrollado por la ley 2/1997. De acuerdo al artículo 1.2 de esta última, “la Conferencia debe garantizar la participación efectiva de las Comunidades Autónomas en la fase de la formación de la voluntad del Estado ante las instituciones comunitarias y en la ejecución del Derecho comunitario”. Sería más tarde sustituida por la *Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea* (CARUE).

Se encuentra compuesta, a nivel estatal: por el Ministerio de Hacienda y Función Pública (que la preside), la Dirección General de Cooperación Territorial (que funge como Secretaría) y los Secretarios de Estado de Asuntos Exteriores y para la Unión Europea. Por parte de las CCAA se integra con los Consejeros por ellas designados. La CARUE cumple una doble función relacional ya que impulsa y realiza un seguimiento de las Conferencias Sectoriales entre el Estado y las Comunidades Autónomas; y una competencia

con mayor peso político, de seguimiento y colaboración de los aspectos institucionales y generales de la Unión Europea.

En el año 1994 fue adoptado en el ámbito de la CARCE, el *Acuerdo sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los Asuntos comunitarios a través de las Conferencias Sectoriales*²²⁶, en el que se establece el marco de funcionamiento de cada Conferencia Sectorial, de las cuales participarán la o las Comunidades directamente implicadas en el asunto comunitario de que se trate.

El procedimiento regulado en el acuerdo establece que:

- * cuando las CCAA manifiesten interés en asuntos de competencia exclusivamente estatal, las mismas serán informadas en la Conferencia Sectorial respectiva
- * si se trata de aspectos básicos de un tema comunitario europeo que cae dentro de las competencias exclusivas de las autonomías, y si existe un posición común de las mismas, dicha postura será determinante para fijar la posición inicial del Estado
- * si se trata de competencias compartidas o concurrentes, si se lograrse un acuerdo entre la posición común de las CCAA y la Administración del Estado, dicho acuerdo será determinante para la postura del Estado en el ámbito europeo
- *en los casos en que el Estado deba variar su postura inicial por la dinámica del proceso de negociación en las instancias europeas, si los tiempos lo permiten, tratará de lograr una nueva posición común con las CCAA. De no ser posible, deberá exponer los motivos del cambio

²²⁶ Cuya publicación en el BOE sería dispuesta por Resolución del 10 de marzo de 1995, por la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales.

* cuando las decisiones a adoptar sean susceptibles de aumentar el gasto o disminuir los ingresos de las Administraciones Públicas, la posición común de las CCAA se consensuará con la postura adoptada por el Estado

* si las CCAA no logran fijar una posición común, el gobierno central tomará nota de las discrepancias

Las Conferencias Sectoriales incluirán en su agenda aquellos asuntos que tengan relación con la elaboración y ejecución de políticas comunitarias. Para la distribución de los asuntos, el propio acuerdo establece un anexo en el que figura una tabla de correspondencias entre la política comunitaria a tratar, el Consejo de Ministros correspondiente y la Conferencia Sectorial encargada del tema. En caso de que no pudiera hacerse efectiva la participación de las Comunidades en determinado asunto comunitario, la encargada de tramitar el tema será la CARUE.

Otras disposiciones que tienden a asegurar la participación en la formación de la posición estatal son las reuniones semestrales previstas para analizar la agenda de cada Presidencia del Consejo de la Unión Europea, así como el envío a las CCAA de las propuestas de la Comisión Europea que afecten las competencias autonómicas y que requieren una posición concertada.

No obstante el establecimiento del procedimiento multilateral, se mantienen mecanismos bilaterales con determinadas Comunidades, para las cuales un tema comunitario afecte especialmente sus competencias o que, en función de su especificidad autonómica, requiera de un tratamiento particular. Así, por ejemplo, desde el año 1995 se establecieron Comisiones Sectoriales para el País Vasco y Cataluña.

Otro ámbito que se ha creado para que las CCAA puedan expresar su postura respecto a las cuestiones europeas es la *Conferencia de Presidentes de Gobiernos Autonómicos* convocadas por el gobierno desde el año 2004. Es el órgano de más alto nivel político en materia de cooperación entre el Estado y

las Comunidades Autónomas. Está formada por el Presidente del Gobierno español -que la preside- y por los Presidentes de las diecisiete CCAA y de las ciudades de Ceuta y Melilla (artículo 3 del Reglamento interno).

Para la creación de la Conferencia de Presidentes se tuvo en cuenta las experiencias institucionales en otros Estados europeos de corte federal. Así, Aja (2005: 2 y ss.) señala como ejemplos los casos de Alemania, Austria y Suiza, con sus principales características. Así, en Alemania, si bien existía anteriormente, la Conferencia se potencia a partir de la década de los setenta del siglo pasado, desarrollando un papel integrador en el proceso de reunificación alemana, con la incorporación de los länder del este. En el caso austríaco, la Conferencia se convierte en impulsora de reformas constitucionales, con el objetivo de ampliar las competencias de los länder; en tanto que en Suiza se implementa con el objetivo de regular las relaciones con la Unión Europea, y, en general en materia de relaciones exteriores.

La Conferencia de Presidentes española, quedó constituida en su primera reunión celebrada en el Senado, el 28 de octubre de 2004. En la mismas se trataron diversos asuntos: proceso de institucionalización de la Conferencia²²⁷; desarrollo de la participación de las CCAA en asuntos comunitarios; reforma de la financiación en materia de salud. A este último tema estaría abocada la segunda conferencia, celebrada el 10 de setiembre de 2005. En la misma se ajustarían las aportaciones directas del Estado y se otorgarían a las CCAA, nuevas competencias tributarias.

En la siguiente reunión -11 de enero de 2007- se adoptó un Documento conjunto sobre Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación (I+D+i); un acuerdo para la creación de conferencias sectoriales en materia de agua y de inmigración, así como la creación de un grupo de trabajo con el cometido de elaborar un reglamento interno para la Conferencia.

²²⁷

En este aspecto solo se llegaría a establecer la regularidad anual de las reuniones.

En la IV Conferencia de Presidentes, llevada a cabo el 14 de diciembre de 2009, se aprobó una Declaración de apoyo a las prioridades establecidas para la Presidencia de España en el Consejo de la UE para el 2010. Asimismo, se estableció un debate general sobre Empleo, Economía sostenible, y Agricultura, Ganadería, Pesca y Política Hidráulica; y se aprobó una Declaración sobre la violencia de género.

Se adopta el Reglamento Interno en el cual, entre otras cuestiones, se establece que los acuerdos se adoptarán por consenso -y contando con la presencia de, al menos, dos tercios de los Presidentes autonómicos-; en tanto que las recomendaciones se aprobarán por el Presidente español y por mayoría de dos tercios de los Presidentes autonómicos presentes, comprometiendo únicamente a los miembros que las aprueben (art. 6 párrafos 2 y 3, respectivamente). Como podrá observarse, la idea primigenia de las reuniones anuales, más allá de establecerse en su Reglamento (artículo 4.1. Reglamento), dieron paso -por la vía de los hechos- a un sistema más espaciado.

Las funciones de la Conferencia son: discutir sobre las directrices generales de las “políticas públicas, sectoriales y territoriales de ámbito estatal”; fomentar las instancias cooperativas entre el Estado y las CCAA; fomentar y orientar las tareas de las diversas conferencias sectoriales y de los demás mecanismos multilaterales (artículo 2 Reglamento).

En la V Conferencia de Presidentes, de 2 de octubre de 2012, se adoptó una Declaración final sobre Estabilidad Fiscal, Situación Económica y Laboral de España. En la misma -entre otras cuestiones- se señala que

*...tiene especial relevancia para España la aplicación urgente de políticas de nivel comunitario orientadas a la creación de empleo, con **especial atención al desempleo juvenil y de los trabajadores de más edad**. Así como un marco presupuestario que permita una **financiación suficiente de la Política Agrícola Común** y un nivel de recursos adecuados en la Política de Cohesión, atendiendo especialmente a las regiones en transición y ultraperiféricas, y teniendo en cuenta la necesidad de trabajar*

para el desarrollo de un tratamiento especial de la insularidad y específico para las ciudades de Ceuta y Melilla.

La quinta reunión había sido la última realizada hasta la actualidad, a pesar del reclamo de varias autonomías en el sentido de que el gobierno realizara una convocatoria, para tratar diversos asuntos de interés de las CCAA²²⁸. En octubre de 2015 se da, por primera vez, marco legal a la Conferencia de Presidentes²²⁹.

En lo que refiere a la cooperación horizontal -de carácter multilateral- entre las CCAA, se comienza -en 2008- a llevar a cabo reuniones entre las Comunidades que recientemente habían reformado sus Estatutos, dando paso a la iniciativa *Encuentros entre las Comunidades Autónomas para el desarrollo de los Estatutos de Autonomía*, que daría lugar al nacimiento de la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, en el año 2010.

²²⁸ Finalmente, la sexta convocatoria se realizará para principios de 2017.
²²⁹ Artículo 146 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

4.1.2.1.2. Fase descendente

Respecto a la fase descendente, el Acuerdo de 1994 establece que para el caso en que sea necesaria la aprobación de normas, las Administraciones pertinentes propondrán a la Conferencia Sectorial correspondiente, el texto proyectado. Si hubiese acuerdo entre el Estado y los gobiernos autonómicos, se le encargará al órgano especializado de la Conferencia Sectorial, la preparación de un proyecto que luego será sometido al Pleno de la misma.

Cuando se trate de actuaciones administrativas, se establece la obligación de las Administraciones -estatal y autonómicas-, de informarse mutuamente acerca de las acciones derivadas de la aplicación del Derecho europeo. Si fuera necesario darle un contenido común en el proceso de ejecución, se seguirá el mismo cauce que en el caso de aprobación de normas, pero, en este caso, para elaborar un proyecto de acuerdo entre ambos niveles de gobierno. Respecto al desarrollo de programas comunitarios, tanto la Administración central como las CCAA se mantendrán informadas de los programas que coordinen.

La aplicación de los fondos comunitarios es un claro ejemplo de la instrumentación de una política en múltiples niveles de administración. En cuanto a la gestión de los mismos, cabe señalar que, si bien se les reconoce a las autoridades nacionales una amplia autonomía para la aplicación de las políticas comunitarias, la misma debe llevarse a cabo teniendo en cuenta al principio de subsidiariedad. Su derivación del ámbito comunitario en las relaciones Instituciones- Estados Miembros, debe extenderse a las entidades subestatales, en particular en aquellas que, como las CCAA, poseen un poder legislativo propio establecido constitucionalmente.

La Dirección General de Fondos Comunitarios –Ministerio de Hacienda y Función Pública- es el órgano responsable del estudio, evaluación y coordinación de la gestión de la aplicación en España de los Fondos

comunitarios, sin perjuicio de las competencias que en esta materia le corresponde a otras entidades de la Administración central.

La intervención conjunta de la Comisión Europea y de las autoridades de los Estados miembros en la gestión de los fondos comunitarios, ha requerido una dilucidación del reparto competencial en España, entre el gobierno central y las CCAA. Señalados los parámetros de delimitación por el Tribunal Constitucional, se adoptaron en el año 2003 los criterios de gestión a través de las Leyes Generales Presupuestaria y de Subvenciones (Ordóñez Solís, 2004: 195).

Más allá de lo analizado en el Capítulo 2 sobre el mecanismo establecido para la participación de los parlamentos autonómicos en el control del principio de subsidiariedad, cabe aquí hacer referencia a las regulaciones internas que los mismos han adoptado con el objetivo de instrumentar el procedimiento para dicho control. De las ocho CCAA que han reformado sus Estatutos entre 2006 y 2011, solo Extremadura no ha incluido una disposición sobre su potestad de contralor. La regulación del procedimiento se realiza en diferentes instrumentos: en el reglamento del Parlamento, por resoluciones de su Presidencia y por acuerdos de la Mesa²³⁰. Asimismo, en el marco de acciones conjuntas, la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Autonómicos (COPREPA), se elaboró una guía para la elaboración de dictámenes, a efectos de uniformizar los criterios utilizados en las diferentes CCAA.

4.1.2.2. Mecanismos externos

4.1.2.2.1. Oficinas regionales

Con la finalidad de marcar su presencia en el proceso de integración europea, las Comunidades Autónomas fueron desarrollando estrategias de participación en el ámbito comunitario. Así, muy tempranamente, se instalaron

²³⁰

El detalle de las diversas regulaciones puede verse en el Anexo II.

representaciones autonómicas en Bruselas, como canales de enlace entre las autonomías y los órganos e instituciones comunitarias.

El establecimiento de Oficinas y Delegaciones de las Comunidades Autónomas se generó de forma espontánea por parte de algunas autonomías, siendo hoy un fenómeno que alcanza a casi todas. Este proceso fue liderado por Cataluña y el País Vasco. En el caso catalán, la creación del *Patronat Català Pro Europa*²³¹ precede incluso al propio ingreso de España en las Comunidades Europeas.

A la hora de instrumentar las formas jurídicas de sus representaciones en Bruselas, las CCAA tuvieron en cuenta la experiencia de otros gobiernos subnacionales pertenecientes a Estados miembros de las Comunidades, de estructura descentralizada, en los que se había recurrido a diferentes opciones para evitar problemas de competencia con los gobiernos centrales.

No obstante, la situación en España no estuvo exenta de inconvenientes. Así, en el caso vasco, al instalarse una oficina en Bruselas con una adscripción directa a la Comunidad Autónoma, se generó un conflicto de competencia con el gobierno central, quien interpuso un recurso ante el Tribunal Constitucional. En la Sentencia del Tribunal Constitucional 167/1994, el Tribunal consideró que, al tratarse de una oficina con cometidos de información y conexión con las instituciones europeas, no se habían vulnerado las competencias exclusivas del Estado en materia de relaciones internacionales.

Como se señalara, en la actualidad, la casi totalidad de las Comunidades Autónomas tienen oficinas establecidas en la capital europea, revistiendo diversas formas jurídicas que van desde la creación de entes autónomos de Derecho público hasta la conformación de fundaciones de carácter privado. Desde las primigenias tareas de información y promoción de los intereses regionales, el ámbito de actuación de las oficinas se ha ido ampliando, participando actualmente de una fluida relación con las distintas instituciones y

²³¹ Creado por el Decreto 237/1982, de 20 de julio.

órganos europeos. Otra característica, que marca el perfil más político de las delegaciones autonómicas es la presencia en los últimos tiempos, de dirigentes regionales de primer orden.

Respecto al marco jurídico para el establecimiento de las oficinas, en ciertos casos, su base se encuentra en medidas de orden estatutario o legal, y en otras oportunidades, en actos administrativos, dependiendo de la forma que se les haya querido otorgar y de la época en la que las respectivas delegaciones hayan sido instaladas. En una primera etapa, las oficinas de avanzada²³², optaron por una modalidad de agencias públicas o privadas (o formas mixtas) de promoción de los intereses económico -comerciales de las respectivas comunidades, adscribiéndose algunas de ellas, con posterioridad, a la estructura institucional de las CCAA.

Una modalidad reciente se viene dando en las CCAA que han reformado sus Estatutos entre 2006 y 2011, que incluyen entre sus disposiciones, el establecimiento de este tipo de representación autonómica en Bruselas. La reforma les ha permitido incorporar los aprendizajes respecto a su inserción en el proceso de integración europea, que se extienden a otras áreas, de la arena europea y de la internacional.

Un ejemplo de disposiciones estatutarias respecto a la instalación de oficinas o delegaciones en Bruselas, se encuentra en el artículo 236 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (2007) que señala que “La Junta de Andalucía tendrá una Delegación Permanente en la Unión Europea como órgano administrativo de representación, defensa y promoción de sus intereses ante las instituciones y órganos de la misma, así como para recabar información y establecer mecanismos de relación y coordinación con los mismos”. En igual sentido, cabe señalar el artículo 61. 1 de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (2006)²³³ y el artículo 192 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (2006)²³⁴.

²³² País Vasco y Cataluña (1986), Canarias (1987), Murcia y Galicia (1988), Valencia (1989), Andalucía (1990).

²³³ “La Comunitat Valenciana tendrá una Delegación en Bruselas como órgano administrativo de representación, defensa y promoción de sus intereses multisectoriales ante las instituciones y órganos de la Unión Europea”

Más allá de las menciones estatutarias, cabe señalar que en el ámbito europeo las delegaciones no tienen un reconocimiento legal y otro tanto sucede con el ordenamiento jurídico belga. Tampoco reciben en España una regulación de carácter legal (Nouvilas Rodrigo, 2012: 120).

Una cuestión a destacar es que, en el marco del Acuerdo interinstitucional suscrito entre el Parlamento Europeo y la Comisión, del año 2011, sobre el Registro de Transparencia, si bien las autoridades regionales, actualmente no se encuentran obligadas a registrarse²³⁵, diversas CCAA han procedido a inscribirse en el mismo. Tal es el caso, por ejemplo, de la Junta de Andalucía²³⁶ y de la Vicepresidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha²³⁷.

En cuanto a las funciones que desarrollan las oficinas regionales de las Comunidades Autónomas se encuentran las de información de las políticas y programas europeos con repercusión en la región, representación de los intereses regionales ante los diferentes órganos e instituciones de la Unión Europea, creación de redes con diferentes organizaciones y la de asistencia técnica. No obstante los esfuerzos para lograr un mayor peso en la arena europea, la incidencia de las CCAA, depende en gran medida de la voluntad estatal y de la coyuntura política, al no garantizarse constitucionalmente las vías de participación.

²³⁴ “La Generalitat establecerá una delegación para la mejor defensa de sus intereses ante las instituciones de la Unión Europea”.

²³⁵ Artículo 16: “No procede que se inscriban en el Registro ni las autoridades públicas regionales ni sus oficinas de representación, aunque pueden inscribirse si lo desean. Procede que se inscriba en el Registro toda asociación o red creada para representar a regiones de manera colectiva”.

²³⁶ Fecha de inscripción: 16/02/2015.

²³⁷ Fecha de inscripción: 26/09/2012.

4.1.2.2. Participación de las Comunidades Autónomas en el Comité de las Regiones

Como se señalara en el Capítulo anterior, la delegación española está compuesta por veintiún titulares y otros tantos suplentes, diecisiete de ellos representan a las CCAA y cuatro a las entidades locales. En las CCAA, los miembros son elegidos por el órgano correspondiente; en tanto que los delegados de los gobiernos locales son designados por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Este sistema se adoptó mediante una Moción aprobada por el Senado el 20 de octubre de 1993.

En muchos casos, los representantes titulares de las CCAA son sus propios Presidentes, aunque normalmente se ocupan de desarrollar los trabajos en el Comité, los suplentes designados (Consejeros, altos funcionarios, etc.).

La actividad de las CCAA en el CdR les permite manifestar su posición de manera directa e individual pero con una escasa influencia, por lo cual esto, sumado a la integración del Comité y su carácter consultivo- ha llevado a “que las CCAA hayan mostrado escaso interés y hayan utilizado de manera irregular las posibilidades que brinda este órgano comunitario. Hasta ahora solo la participación como ponentes de dictámenes ha logrado interesar a los Presidentes de CCAA por las tareas del CdR” (Castellá, 2008: 38). Si bien, dicha afirmación puede haber tenido validez para esa etapa del proceso de integración, luego de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la dinámica parece ser otra.

4.1.3. Las Entidades Locales en el Estado Autonómico

4.1.3.1. Autonomía local, competencias y relaciones con la administración general y las autonómicas

Las entidades de gobierno local se configuran desde el siglo XIX como unos de los elementos políticos administrativos permanentes en España. Durante el siglo XX las administraciones locales continuaron su función, prestando servicios propios del modelo de Estado liberal y afirmándose como una organización de referencia y de legitimidad del sistema político. Los principios establecidos por la Constitución Española de 1978, modifican la estructura descentralizada del gobierno local establecida por los dos paradigmas existentes en la materia, introduciendo una esfera de competencia que revela una autonomía que no puede ser violentada por las otras esferas de gobierno (Márquez; 2007: 53).

Además de las divisiones territoriales locales previstas por el artículo 137 CE, se instituyen formas particulares para los archipiélagos²³⁸ y la formación de asociaciones de municipios diferentes a la provincia (artículo 141.3 CE). Actualmente, la Administración local española está integrada por una pluralidad de entes públicos. Estas entidades tienen diferentes dimensiones, competencias y recursos, y desarrollan su actividad pública en muy diversos entornos. Aún cuando se habla de municipios, se está aplicando el mismo término a macro-municipios que -como Madrid o Barcelona- tienen más población, recursos, funcionarios y servicios que alguna de las CCAA, junto con otros de muy pequeñas dimensiones.

España presenta un mapa municipal muy fragmentado, con 8.119²³⁹ municipios cuya superficie media es de algo más de 60 kilómetros cuadrados y tienen alrededor de 5.000 habitantes. Esta situación ha llevado a que los municipios fueran creando las denominadas mancomunidades, que es una forma voluntaria de asociación, establecidas con el objetivo de aunar esfuerzos para una mejor prestación de servicios y un mejor aprovechamiento de los recursos

²³⁸ Artículo 141.4: En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos.

²³⁹ Al 1º de enero de 2015, según datos del Instituto Nacional de Estadística.

disponibles. Su fundamento constitucional se encuentra en el artículo 141.3 y la Ley 7/1985 estableció las características que las mismas deben presentar.

La Constitución Española brinda a provincias y municipios la autonomía necesaria para la realización de sus intereses (artículos 137, 140 y 141). El artículo 141.1 establece que la “La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado”.

En dicha disposición se marca el doble carácter de las provincias, como división administrativa del Estado para el cumplimiento de sus fines y como un ente local, constituida por la agrupación de municipios limítrofes²⁴⁰. La alteración de sus límites deberá hacerse mediante ley orgánica. Su gobierno y administración autónoma estarán a cargo de Diputaciones u otras Corporaciones con carácter representativo (artículo 141.2). En el caso de las CCAA insulares, las islas “tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos” (artículo 141.4).

La Constitución abre la posibilidad de crear otros tipos de agrupaciones municipales diferentes a las provincias (artículo 141.3). Así, podrán crearse Comarcas²⁴¹, Áreas Metropolitanas²⁴², Mancomunidades²⁴³, etc., como regímenes especiales en el caso, por ejemplo, de los Territorios Históricos Vascos. Asimismo, las propias provincias podrán -en ejercicio de su autonomía-, bajo ciertas condiciones, erigirse en Comunidades Autónomas²⁴⁴.

²⁴⁰ Por su parte, la Ley 7/1985 destaca -en su artículo 31.1- el carácter de ente local: "La Provincia es una entidad local determinada por la agrupación de Municipios, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines".

²⁴¹ Previstas en el artículo 42 de la Ley 7/1985.

²⁴² Artículo 43 de la Ley 7/1985.

²⁴³ Artículo 44 de la Ley 7/1985.

²⁴⁴ Artículo 143 de la Constitución: “1. En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos.

2. La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas.

Existe una categoría especial de CCAA: las uniprovinciales. En las mismas se sustituyen las Diputaciones provinciales por las autoridades características de las Comunidades²⁴⁵.

Un importante paso dado por el gobierno español -en materia de gobiernos locales- en el plano internacional, fue la ratificación, el 20 de enero de 1988, de la Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL), adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en junio de 1985. En el instrumento de ratificación se hace una reserva de carácter provisional al artículo 3.2²⁴⁶, sobre el sistema de elección directa de los gobiernos locales, dado que para esa fecha aún no se había completado ese sistema en las corporaciones locales españolas.

En el referido tratado los Estados parte se obligan, entre otras cuestiones, a tomar internamente las providencias necesarias para que las entidades locales en ellos existentes cuenten con competencias plenas para el ejercicio de sus funciones públicas y que su autonomía –salvo por imperio de la ley- pueda ser recortada por cualquier autoridad central o regional (artículos 3.1 y 4.4).

Por su parte, la legislación autonómica se ha preocupado en otorgar competencias a las diputaciones o comarcas, siendo muy escasa la normativa dirigida al primer escalón de la organización territorial. Sin embargo, los nuevos Estatutos de Cataluña y la Comunidad Valenciana (2006), Andalucía, Aragón, Islas Baleares y Castilla y León (2007) introducen referencias expresas a la autonomía local, elevándola, en mayor o menor medida, según los casos. Velasco (2007: 26 y ss), sistematiza las disposiciones estatutarias, que tiene entre otras categorías, las siguientes:

3. La iniciativa, en caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse pasados cinco años”. El artículo 144 establece la posibilidad de que, por ley orgánica y motivos de interés general, las Cortes Generales puedan permitir la creación de una comunidad autónoma cuando su territorio no alcance al de una provincia y no reúna los requisitos del artículo 143.1; autorizar o acordar un estatuto autonómico para territorios no integrados a la provincia.

²⁴⁵ En esta situación se encuentran Asturias, Cantabria, Madrid, Murcia y La Rioja.

²⁴⁶ Artículo 3º Concepto de la autonomía local: 2. Este derecho se ejerce por Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos. Esta disposición no causará perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde esté permitido por la Ley.

* Garantías genéricas de la autonomía local, entre las cuales destaca el Estatuto andaluz, el cual remite a la Carta Europea de la Autonomía Local, de 1985²⁴⁷.

* Distinción entre la autonomía provincial y la municipal, respetando, respecto a la primera, la regulación básica establecida en el artículo 36 LBRL; en tanto que se aumenta el grado de autonomía municipal. En este caso se encuadran los Estatutos de Andalucía y Castilla y León²⁴⁸.

* Asimismo, las disposiciones destinadas a limitar la creación de nuevas entidades locales, ayudan a garantizar la autonomía municipal. En el caso de Andalucía²⁴⁹ (artículo 97.2 EAA) y de Castilla y León²⁵⁰ se requiere el acuerdo previo de los municipios para la creación de nuevas comarcas.

La Constitución nada dice sobre cuáles son las tareas para las que son competentes estos entes locales. Esta situación de indefinición se mantuvo durante los primeros años de la transición democrática, ya que “la puesta en marcha del Estado de las Comunidades Autónomas saturó todo el debate

²⁴⁷ Artículo 89: “1. Andalucía se organiza territorialmente en municipios, provincias y demás entidades territoriales que puedan crearse por ley.

2. La Administración de la Comunidad Autónoma y las Administraciones locales ajustarán sus relaciones a los principios de información mutua, coordinación, colaboración y respeto a los ámbitos competenciales correspondientes determinados en el presente Estatuto, en la legislación básica del Estado y en la normativa autonómica de desarrollo, con plena observancia de la garantía institucional de la autonomía local reconocida por la Constitución y por la Carta Europea de la Autonomía Local”.

²⁴⁸ Como ejemplo de varias disposiciones que marcan la mayor autonomía municipal, pueden señalarse -para el caso andaluz, el artículo 91.3 “Los municipios disponen de plena capacidad de autoorganización dentro del marco de las disposiciones generales establecidas por ley en materia de organización y funcionamiento municipal”; en tanto que para el estatuto de Castilla y León, es de destacar el artículo 45 párrafos segundo y tercero: “2. Las competencias de las entidades locales corresponderán a los municipios, salvo que la ley que reconozca tales competencias las asigne a otras entidades locales.

3. Los municipios tienen capacidad para ejercer su iniciativa en toda materia de interés local que no esté expresamente excluida de su competencia o atribuida a otras Administraciones por la legislación del Estado o de la Comunidad Autónoma.

²⁴⁹ Artículo 97.2: “Por ley del Parlamento de Andalucía podrá regularse la creación de comarcas, que establecerá, también, sus competencias. Se requerirá en todo caso el acuerdo de los Ayuntamientos afectados y la aprobación del Consejo de Gobierno”.

²⁵⁰ Artículo 46.2.: “La constitución de cada comarca se formalizará por ley de las Cortes, que definirá sus competencias, sin perjuicio de las que puedan delegarle o encomendarle las entidades locales de su ámbito territorial o la Comunidad Autónoma. Se requerirá en todo caso el acuerdo de los Ayuntamientos afectados”.

público y político acerca del modelo de constitución territorial del Estado y los poderes constituidos se ocuparon y preocuparon por encontrar ámbitos de equilibrio entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas” (Caamaño, 2004: 3).

La idea de gestar un gran pacto local de alcance estatal surge a partir de 1992 y se formaliza en la Asamblea Extraordinaria de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP²⁵¹), que tuvo lugar en La Coruña, en noviembre de 1993. En la dinámica del pacto local y de la primera descentralización se pretendía otorgar a las Comunidades Autónomas un preponderante rol político en la instrumentación normativa del fortalecimiento del sistema de las administraciones locales, por lo que el denominado pacto local se convertiría “en una suerte de *pactos locales autonómicos*” (Márquez; 2007: 22).

A fines de los años noventa del siglo pasado, con la consolidación del modelo autonómico, la profundización del proceso comunitario europeo, y la necesidad de progresar en los aspectos de legitimidad institucional, de eficiencia y de eficacia de las distintas instancias públicas españolas, las entidades locales iniciaron una serie de acciones que se inscriben en los movimientos de regeneración democrática local europeos, basados en los principios de subsidiariedad y descentralización.

Una característica de los gobiernos locales actuales es que han ido incorporando en sus agendas nuevos temas, tales como sostenibilidad, cooperación para el desarrollo, diversidad cultural; los cuales no pueden ser tratados desde los parámetros clásicos de gobierno. Asimismo, se verifica una creciente politización que desborda su tradicional rol administrativo, tanto en sus versiones burocráticas como en los más recientes relatos gerenciales (Gomá y Blanco; 2002: 2).

La mayor producción normativa respecto a la ordenación del régimen local, ha provenido principalmente desde dos frentes: el Estado central y las

²⁵¹ La FEMP, que además forma parte del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), se ha desempeñado como promotora de las reivindicaciones de las entidades locales.

Comunidades Autónomas, marcando el carácter *bifronte*²⁵² de la regulación. Las escasas disposiciones constitucionales en materia de entes locales fueron desarrolladas por la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL)²⁵³, por el Texto Refundido²⁵⁴ de la misma; por la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (cuyo texto refundido es aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004), y por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Modernización del Gobierno Local (LMGL).

A nivel regional se encuentran regulaciones en los Estatutos de Autonomía y en las legislaciones autonómicas. Sin embargo, la ley que sienta las bases del gobierno local no ofrece una lista determinada y completa de las competencias a desarrollar por las corporaciones locales.

Respecto a las competencias propias de los municipios, las desempeñarán en diversas áreas, entre las cuales cabe destacar las siguientes: urbanismo; medio ambiente urbano; proporcionar agua potable y dar tratamiento a las aguas residuales; infraestructura viaria; policía local y servicio de bomberos; promoción de la cultura, el deporte y la utilización eficiente y sostenible de las TICs; resguardar la salud pública; gestión de cementerios y servicios funerarios. Las competencias en estas materias se ejercerán de acuerdo a las leyes estatales y autonómicas que determinen los servicios locales teniendo en cuenta “los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera”. Asimismo, se debe evitar la duplicación de competencias con otros niveles de administración (artículo 25). A las competencias propias se suman las que el Estado y las CCAA deleguen en los municipios el ejercicio de sus competencias (artículo 27).

En el cuadro a continuación se presentan los servicios públicos que los municipios deben, necesariamente, prestar.

Todos los Municipios

Alumbrado público, cementerio, recogida de

²⁵² Expresión acuñada por el Tribunal Constitucional, STC 214/1989.

²⁵³ Desarrollada por Real Decreto 500/1990.

²⁵⁴ Aprobado por Real Decreto 2/2004.

	residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.
Municipios de más de 5.000 habitantes	A los servicios básicos señalados anteriormente se suman, parque público, biblioteca, mercado y tratamiento de residuos.
Municipios con población superior a 20.000 habitantes	Se añaden a los anteriores, protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.
Municipios con población superior a 50.000 habitantes	Transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano.

Elaboración propia con base en el artículo 26.1. LRBRL.

En los municipios con menos de 20.000 habitantes, le corresponde a la Diputación provincial o al ente equivalente, la coordinación de los siguientes servicios: recolección y tratamiento de residuos; suministro de agua potable y evacuación y tratamiento de aguas residuales; aseo de la red viaria; acceso a los núcleos de población; pavimentación de vías urbanas; alumbrado público (artículo 26.2).

Las entidades provinciales tienen como “fines propios y específicos de la Provincia garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social”, especialmente, garantizar que los servicios municipales dentro de su territorio se hagan efectivos de manera completa y apropiada y formar parte de la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno (artículo 31. 2.).

Entre los objetivos de la Ley 57/2003 se encontraba la profundización de los mecanismos de cooperación con la Administración General del Estado y la generación de instrumentos de coordinación conjunta entre los tres niveles de gobierno españoles. Por su parte, la Ley 27/2013, modificatoria de la 7/1985, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), es aprobada en el marco de la crisis económica, y toma en

cuenta la reforma constitucional -y su desarrollo legislativo- en materia de estabilidad presupuestaria. En ella se toman una serie de medidas que tienen por objeto que las corporaciones locales concurren con las demás administraciones españolas, a cumplir los compromisos fiscales europeos.

Para canalizar las relaciones de colaboración entre la Administración del Estado y las Administraciones Locales, se crea la Comisión Nacional de Administración Local (CNAL), órgano permanente, cuyo pleno se integra por igual número de representantes de las Entidades Locales y de la Administración del Estado y debe reunirse, como mínimo, una vez al año. Sus funciones están establecidas en la Ley 7/1985, cuyas disposiciones en la materia, son desarrolladas por el Real Decreto 427/2005. Además del pleno, la CNAL cuenta con dos subcomisiones: de Cooperación con la Administración local, presidida por la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial; y la de Régimen Económico, Financiero y Fiscal, presidida por la Secretaría de Hacienda y Presupuestos²⁵⁵.

Otro de los foros de cooperación es la Conferencia Sectorial de Asuntos Locales (CSAL), que es presidida por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, integrándose también con los Consejeros responsables de la Administración local en cada CCAA y por los representantes designados por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Su finalidad es la de otorgar la máxima coherencia en la determinación y aplicación de las políticas públicas. Desde su instauración en el año 2005, en cuya primera reunión se presentó el *Libro Blanco sobre la reforma del gobierno local*, la CSAL se ha reunido siete veces hasta el año 2007. A partir del *Libro Blanco* –establecido como documento de base para la reforma de la ley –, se redactó un anteproyecto legislativo.

Para encauzar las relaciones de colaboración de las Comunidades Autónomas con sus respectivas entidades locales, se han desarrollado diversos mecanismos orgánicos. Entre las primeras en establecerlos, se puede

²⁵⁵ Artículos 117 a 119 de la Ley 7/1985.

mencionar a Cataluña (Comisión de Cooperación Local -1987-), Murcia (Consejo Regional de Cooperación Local -1994-), y Galicia (Comisión Gallega de Cooperación Local -1997-)

El anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local, en su redacción de 5 de febrero de 2007 previó una mejora del lugar de las entidades locales en el sistema político español. Así, contemplaba una cláusula general de delimitación de competencias a favor de los municipios; el establecimiento de una relación de materias de las competencias propias, así como la especificación de los servicios obligatorios a su cargo (de acuerdo a la población); y marcaba una serie de asuntos sobre los que se otorgaba potestad normativa a los municipios, en el marco que como mínimo común establecieran las legislaciones estatal y autonómica.

Las reformas introducidas por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, establece en su preámbulo que "...ha llegado el momento de someter a una revisión profunda el conjunto de disposiciones relativas al completo estatuto jurídico de la Administración local". No obstante, se ha señalado que el contenido de la ley está lejos de una tal revisión, ya que los temas más importantes para un modelo de gobierno local, o se han dejado de lado, o han sido objeto de ajustes mínimos que tienen un efecto perjudicial sobre el modelo existente (Martínez Pallarés, 2014: 71).

Por su parte, Parejo Alonso (2014: 14) se refiere a la nueva ley en los términos siguientes: "En suma, la Ley puede valorarse cuando menos como comienzo de un proceso recentralizador que tiene como guía una sustancial dilución de la *qualitas* del autogobierno local mediante la infusión de una generosa dosis de mera *quantitas*, con seria afectación de la sustancia democrática de aquel".

4.1.3.2. Gobierno local

4.1.3.2.1. Gobierno de los municipios

El régimen general del gobierno y la administración municipal se encuentran a cargo del Ayuntamiento²⁵⁶, que está integrado por el Alcalde y los Concejales²⁵⁷, elegidos estos últimos por los vecinos, “mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto”; quienes, a su vez, elegirán a sus respectivos Alcaldes (artículo 140 CE).

La Ley 7/1985 establece que todos los Ayuntamientos –corporaciones de Derecho público- deberán contar, necesariamente, con los siguientes órganos: Alcalde, Tenientes de Alcalde, el Pleno y la Comisión Especial de Cuentas. En municipios con más de 5.000 habitantes o en aquellos de menor población en los que lo prevea su Reglamento o así lo determine el Pleno del Ayuntamiento, se establecerá la Junta de Gobierno Local²⁵⁸ y órganos de contralor, más allá de las competencias del Pleno en la materia²⁵⁹. Asimismo, habrá órganos que se encargarán de analizar los asuntos a tratar por el Pleno.

Para los municipios de gran población²⁶⁰ y para aquellos en que el reglamento lo permita o el Pleno así lo decida, se prevé la constitución de una Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones (artículo 20.1.).

²⁵⁶ En los casos particulares de municipios que funcionen en régimen de Concejo Abierto (artículo 19 Ley 7/1985), la elección corresponde a los vecinos.

²⁵⁷ El número de Concejales depende de la cantidad de residentes en el término municipal (territorio), de acuerdo a la siguiente escala: hasta 100, corresponden 3 Concejales; de 101 a 250, 5; de 251 a 1.000, 7; de 1.001 a 2.000, 9; de 2.001 a 5.000, 11; de 5.001 a 10.000, 13; de 10.001 a 20.000, 17; de 20.001 a 50.000, 21; de 50.001 a 100.000, 25. En los municipios con más de 100.001, un Concejil más por cada 100.000 residentes o fracción, añadiéndose uno más cuando el resultado sea un número par (artículo 179 Ley 5/1985).

²⁵⁸ Denominación dada a la Comisión de Gobierno (nombre original) por la Ley 57/2003.

²⁵⁹ Las leyes autonómicas en materia local y los reglamentos orgánicos municipales podrán establecer una estructura orgánica complementaria (artículo 20. 2 y 3.)

²⁶⁰ Artículo 121 Ámbito de aplicación

1. Las normas previstas en este título serán de aplicación:

a) A los municipios cuya población supere los 250.000 habitantes.

b) A los municipios capitales de provincia cuya población sea superior a los 175.000 habitantes.

El Pleno se integra con todos los Concejales y es presidido por el Alcalde, quien dirige el gobierno y la administración municipal y representa al Ayuntamiento. Entre las funciones del Alcalde se encuentran las de promover, conducir y vigilar los servicios y obras municipales; ejecutar el Presupuesto aprobado; ejercitar el mando de la policía municipal; nombrar y remover a los Tenientes de Alcalde²⁶¹, que lo sustituyen en casos de ausencia o enfermedad (artículo 23.2.b.). Comúnmente, los Tenientes se encuentran a cargo de los diferentes servicios municipales: salud, seguridad, urbanismo, etc.

Entre sus potestades²⁶² tiene: controlar a los órganos de gobierno; realizar acuerdos relativos a la participación en organismos supramunicipales; modificación del territorio municipal; creación, supresión, o cambio de nombre de municipios; aprobar o modificar los presupuestos; alterar la calificación jurídica de los bienes públicos; aprobar el reglamento orgánico y las ordenanzas; crear órganos desconcentrados (artículo 22.2.). Asimismo, corresponde al Pleno votar la moción de censura y la cuestión de confianza del Alcalde (artículo 22.3.).

La Junta de Gobierno Local, integrada por el Alcalde y un número de Concejales de hasta un tercio del total de los mismos- se encarga de asistir al

c) A los municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas. d) Asimismo, a los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

En los supuestos previstos en los párrafos c) y d), se exigirá que así lo decidan las Asambleas Legislativas correspondientes a iniciativa de los respectivos ayuntamientos.

2. Cuando un municipio, de acuerdo con las cifras oficiales de población resultantes de la revisión del padrón municipal aprobadas por el Gobierno con referencia al 1 de enero del año anterior al del inicio de cada mandato de su ayuntamiento, alcance la población requerida para la aplicación del régimen previsto en este título, la nueva corporación dispondrá de un plazo máximo de seis meses desde su constitución para adaptar su organización al contenido de las disposiciones de este Título. A estos efectos, se tendrá en cuenta exclusivamente la población resultante de la indicada revisión del padrón, y no las correspondientes a otros años de cada mandato.

3. Los municipios a los que resulte de aplicación el régimen previsto en este título, continuarán rigiéndose por el mismo aun cuando su cifra oficial de población se reduzca posteriormente por debajo del límite establecido en esta ley.

²⁶¹ Que son elegidos de entre los miembros de la Junta de Gobierno Local o, en su caso, de entre los Concejales (artículo 23.2. b.).

²⁶² En el régimen de Concejo Abierto las funciones le corresponden a la Asamblea vecinal.

Alcalde en el ejercicio de sus funciones y ejercer las competencias propias o las que le sean delegadas por el Alcalde u otro órgano del Ayuntamiento (artículo 23).

4.1.3.2.2. Gobierno de las provincias de régimen común²⁶³

El gobierno y la administración están a cargo de las Diputaciones o de otras corporaciones con carácter representativo (artículo 141.2 CE). El número de diputados correspondiente a cada provincia se calcula de acuerdo a la población residente²⁶⁴ (artículo 204.1 Ley 5/1985) y su elección se realiza de manera indirecta a través de los concejales de los municipios de la provincia respectiva²⁶⁵ (artículo 206 Ley 5/1985). Dentro de las competencias propias de la Diputación se encuentran: prestar asistencia a los municipios en materia jurídica, económica y técnica; coordinación de los servicios prestados por los municipios; prestación directa de servicios de supramunicipales o supracomarcas (artículo 36. 1). Las competencias delegadas serán las que las CCAA les otorguen y las que el gobierno central, con consulta previa a la Comunidad Autónoma correspondiente, para la ejecución de servicios en los que se considere que la provincia es el ámbito territorial más adecuado (artículo 37).

En la instancia provincial existen también órganos necesarios: Presidente, Vicepresidente(s), la Junta de Gobierno y el Pleno, así como órganos de contralor y de análisis de los temas a ser sometidos al Pleno. Se prevé que las propias Diputaciones o la legislación autonómica correspondiente puedan establecer una estructura orgánica complementaria (artículo 32 LRBRL).

²⁶³ Los regímenes especiales están previstos para el caso vasco (los órganos forales de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya conservan su régimen peculiar); para las CCAA uniprovinciales, que absorben las competencias provinciales, al igual que la comunidad foral de Navarra que es un caso especial de CCAA uniprovincial; y para las comunidades insulares, que mantienen una organización propia debido a sus particulares características.

²⁶⁴ En los casos en que la cantidad de residentes sea hasta 500.000, corresponden 25 Diputados; entre 500.001 hasta a 1.000.000, 27; de 1.000.001 a 3.500.000, 31; y de 3.500.001 en adelante, el número aumenta a 51.

²⁶⁵ La constitución de la Diputación será pospuesta hasta tanto se resuelvan eventuales recursos interpuestos contra la proclamación de concejales.

Al Pleno –integrado por el Presidente y los Diputados- le corresponde, entre otras tareas: organizarse internamente; adoptar o reformar los presupuestos; controlar la actuación de los demás órganos; plantear conflictos de competencia con las demás administraciones públicas (artículo 33.2). Su Presidente debe dirigir el gobierno y la administración de la Provincia; ejercer la representación de la misma; designar al o los Vicepresidentes de entre los miembros de la Junta de Gobierno; etc. (artículo 34 y artículo 35.3). A la Junta de Gobierno²⁶⁶ le compete asistir al Presidente en el ejercicio de sus funciones y desempeñar las demás atribuciones que establezcan las leyes o les sean delegadas por el Presidente (artículo 35.2).

4.1.3.2.3. Hacienda local

En cuanto a las finanzas de las corporaciones locales, la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (Ley 39/1988), estableció tres grandes tributos obligatorios: sobre bienes inmuebles, automotores y el de actividades económicas, que reformulaban impuestos ya existentes. Asimismo, creó el tributo sobre construcciones, instalaciones y obras; y el de incremento del valor de los terrenos. Se establecieron además ciertas disposiciones sobre tasas y precios públicos por servicios.

Más adelante, el Real Decreto Legislativo 2/2004²⁶⁷, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, se constituye en la base del sistema de financiación de las corporaciones locales. Respecto a su ámbito de aplicación, el artículo 1 establece que será de aplicación en la totalidad del territorio español, sin perjuicio de los regímenes financieros especiales del País Vasco y Navarra, y de las disposiciones contenidas en tratados y convenios internacionales.

²⁶⁶ Integrada por el Presidente y un número de Diputados no mayor al tercio de su número total (artículo 35.1).

²⁶⁷ Que refunde la legislación en la materia así como la inclusión de las reformas instrumentadas a través de la Ley 51/2002 y de la Ley 62/2003.

De acuerdo con el artículo 2, son recursos de las haciendas locales: los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado; los tributos propios y los recargos exigibles sobre los impuestos de las comunidades autónomas o de otras entidades locales; las participaciones en los tributos del Estado y de las CCAA; las subvenciones; los recibidos por concepto de precios públicos; el producto de las operaciones de crédito; la recaudación proveniente de multas y sanciones; así como las demás prestaciones de derecho público.

Respecto a los ingresos locales provenientes de la participación en la Política de Ingresos del Estado (PIE), se estableció una cantidad fija moderada por criterios evolutivos, que haría crecer las arcas locales en la misma medida que aumentarían los gastos estatales. No obstante esas previsiones, en la liquidación de 1989 de las transferencias hacia las entidades locales, se detectaron diferencias de cálculos por parte de las autoridades locales y las centrales. Luego de una serie de quejas lideradas por la FEMP, se alcanzó un acuerdo por el cual las entidades locales lograron el incremento que reclamaban.

En materia de recursos derivados del gobierno central, las relaciones de las entidades locales se desarrollan a través de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local²⁶⁸, mediante la cual también se implementa la utilización de los fondos estructurales europeos. Asimismo, se han elaborado otras formas de relación, como los convenios de colaboración:

* Convenio de Prestación de Servicios entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Federación Española de Municipios y Provincias, para la recaudación en vía ejecutiva de los ingresos de derecho público las corporaciones locales, de 2011 y su Addenda de 2014.

²⁶⁸ Artículo 13 del Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. La redacción de dicho artículo ha sido cambiada en el Real Decreto 696/2013, de 20 de septiembre, y posteriormente en el Real Decreto 802/2014, de 19 de septiembre.

* Protocolo de colaboración entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Federación Española de Municipios y Provincias, de 2003 y su *Addenda* de 2006.

* Convenio de colaboración entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Federación Española de Municipios y Provincias en materia de presentación telemática de declaraciones y comunicaciones del impuesto sobre la renta de las personas físicas en representación de terceros, de 2003.

Con referencia al tema del financiamiento local, hay que tener en cuenta que en la segunda generación de Estatutos autonómicos, se incorporaron cambios en la distribución de los recursos tributarios entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Con la crisis del Estado de bienestar se puso de manifiesto la insuficiencia que, para la buena gestión pública local se había estado implementando desde el nivel estatal y el autonómico, basada en un intervencionismo económico combinado con una descentralización en la fase de la prestación de servicios.

Respecto a la participación de las Entidades locales en la arena europea, desde el punto de vista de su incidencia en el proceso decisorio europeo, una estrategia que merece ser destacada es la que, y más allá de la intervención lateral en las delegaciones autonómicas y en el Comité de las Regiones, apunta a la apertura de oficinas propias. Así por ejemplo, la Asociación Aragonesa de Entes Locales (ASAEL), dispone desde el año 2006, de una representación permanente en Bruselas, oficiando como enlace entre las corporaciones aragonesas y los distintos órganos e instituciones de la Unión Europea.

4.2. España y la política de cohesión europea

4.2.1. Reseña histórica

Desde la reforma de los Fondos Estructurales en 1988, y a poco de haber ingresado en el proceso de integración europea, España ha sido beneficiaria de ayuda financiera directa y de las posibilidades -aunque no sin inconvenientes- de acceder a un mercado ampliado de alto poder adquisitivo que fomentó la estructura de desarrollo del país.

En lo que respecta al Fondo Social Europeo, a España se le aplicó la versión de 1983, que distinguía entre zonas superprioritarias y zonas prioritarias. Dentro de las primeras se encontraban Andalucía, Canarias, Castilla – La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Murcia, Ceuta y Melilla; en tanto que las demás autonomías quedaban comprendidas en la categoría de zonas prioritarias (Herrero de la Fuente, 1999: 335).

Luego de la reforma de los fondos en 1988, las Comunidades Autónomas que quedarían comprendidas dentro del Objetivo n° 1²⁶⁹, bajo la categoría NUTS 2, serían: Andalucía, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Ceuta y Melilla, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Islas Canarias y Murcia. Por otra parte, el requerimiento que se realiza a los Estados miembros, de presentar Programas de Desarrollo Regional (PDR), contribuyó al establecimiento de una política regional en España, acorde al nuevo diseño del Estado.

El aumento de los fondos estructurales a partir de la reforma tuvo un impacto positivo en casi la totalidad de las CCAA. Durante el período 1986-1993 es la Comunidad de Andalucía la que mayor se ha beneficiado del conjunto de los

²⁶⁹

Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas.

fondos europeos (cerca de 26%), seguida por Castilla y León y Castilla-La Mancha -poco más de 10%- (Correa, Fanlo, Manzanedo, Santillán, 1995: 24).

En general, para las regiones del Objetivo n° 1, hasta 1994, las diversas actuaciones fueron destinadas a la inversión en infraestructuras físicas. Para el período 1994-1999, y más allá de la verdadera necesidad de que España mejorara en esa materia, se da un cambio de orientación en cuanto al apoyo de la producción y a la evaluación más estricta en el emprendimiento de nuevas infraestructuras, debido a la progresiva instalación de la idea de desarrollo sostenible (González y Benedicto, 2007: pp.73-74).

Respecto a las entidades urbanas, la iniciativa comunitaria URBAN generó un gran impulso en las ciudades españolas. Durante los períodos de programación 1994-1999 y 2000-2006, la Comisión Europea brindó financiamiento -388,65 millones de euros- a 41 ciudades²⁷⁰.

De acuerdo al diagnóstico realizado para el período 2000-2006, en las regiones incluidas en el Objetivo n°1 de los Fondos Estructurales Europeos, y a pesar de los programas adoptados en los años anteriores, se continuaron apreciando desigualdades en los niveles de accesibilidad, ya que hay una escasa articulación entre las poblaciones ubicadas en el noroeste del territorio español (debido a falencias en cuanto a vías de comunicación terrestre y características del territorio de esas regiones), en tanto que en la zona costera de Levante se cuenta con una mejor red viaria que permite un intercambio mayor en esa parte de las regiones objetivo n° 1. (Plan de desarrollo regional 2000-2006: 40).

Entre los años 2000 y 2006, España recibió 60.752 millones de euros. En el marco del FEDER, se lanzó un Programa Operativo Local (POL), siendo las entidades beneficiarias las Diputaciones Provinciales, los Cabildos Insulares y las Comunidades Autónomas Uniprovinciales, pertenecientes a regiones de Objetivo 1.

²⁷⁰

Destinada a estrategias por una inversión total de 566,29 millones de euros.

El POL contó con dos subprogramas. El primero estaba destinado a municipios de menos de 50.000 habitantes, con una financiación de 21.000 millones de pesetas/año, 147.000 millones de pesetas para el total del período. Esta dotación significó un aumento del 40% respecto a las ayudas que se otorgaron a los entes locales en el período anterior. La finalidad de esta línea de financiación era la de contribuir al desarrollo local y a la preservación del medio ambiente. El segundo subprograma, para municipios con población superior a 50.000 habitantes, estuvo cubierto por 6.000 millones de pesetas/año, 42.000 millones de pesetas y permitió dar continuidad al Programa Operativo de Medio Ambiente Local (1994-1999), entre otros objetivos.

Por lo que respecta al Fondo de Cohesión, durante el período de programación 2000-2006 –con un total de 11.160 millones de euros–, se distribuyó con base en un criterio sectorial (transportes y medio ambiente) y otro institucional, implicando a los tres niveles de gobierno. Para las entidades locales se dedicaron 1.262 millones de euros: 1.039 millones de euros para los ayuntamientos, y 228 millones para entes supramunicipales. Asimismo, se estableció un Programa Operativo Integrado de Cantabria y un Documento Único para Aragón.

Sobre los impactos del ingreso de España a la Unión Europea, en una evaluación realizada a los 20 años de la inserción, se señalaba que, desde 1986 a 2005, recibió un total de 78.131 millones de euros en términos netos, lo que permitió el desarrollo de proyectos de cohesión social y territorial, así como de infraestructura viaria, coadyuvando a la modernización de la economía española (Piedrafita, Steinberg, Torreblanca, 2006: 22). En la década 1997-2007, si bien, respecto al PIB *per cápita*, la evolución de España ha arrojado resultados positivos, la situación entre las regiones ha sido dispar²⁷¹.

En el período de programación 2007 - 2013, la Unión Europea destinó a España alrededor de 35.000 millones de euros, de los cuales 26.000 millones correspondieron al objetivo de convergencia, 8.500 millones a competitividad y

²⁷¹

Marco Estratégico Nacional de Referencia de España (MENR) 2007 – 2013.

empleo, y 559 millones fueron destinados a la cooperación territorial europea²⁷².

Para esta etapa, las CCAA que quedaron incorporadas al objetivo de convergencia fueron: Andalucía, Castilla- La Mancha, Extremadura y Galicia (751.076.026 euros). Por su parte, Asturias, Ceuta, Melilla y Murcia que, por el denominado “efecto estadístico”²⁷³, superaron la media europea, quedaron bajo un régimen de transición para alcanzar la exclusión de la categoría (32.302.875 euros). En cuanto al principio de sostenibilidad, el Marco español puso énfasis en la triple dimensión del desarrollo europeo establecido en la Estrategia de Lisboa.

Dentro del objetivo de competitividad regional y empleo, se encuadraron Aragón, Baleares, Cantabria²⁷⁴, Cataluña, La Rioja, Madrid, Navarra, País Vasco (23.909.501 euros), Canarias, Castilla y León, Comunidad Valenciana, encontrándose las últimas tres mencionadas, en un proceso de inclusión gradual, con un aporte de 107.679.368 euros.

En los Informes de seguimiento del Marco Estratégico Nacional de Referencia de España (MENR) de 2009 y 2012, se señala que los cambios producidos por la crisis económica y financiera, estarían anunciando dificultades para la correcta ejecución de los fondos europeos, debido a los problemas de cofinanciación de las actuaciones previstas por los distintos programas operativos.

En las Directrices diseñadas por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para gestionar los fondos estructurales destinados a las entidades locales durante el período 2007- 2013 se tuvo en cuenta el Reglamento 1083/2006 del Consejo y los lineamientos establecidos por la Comisión

²⁷² Datos extraídos de: ec.europa.eu/regional_policy/sources/.../cohesion-policy.../spain_es.pdf.

²⁷³ Se trata de regiones que, si bien, en la UE – 15 se encontraban por debajo del 75% de la media comunitaria, por efecto del ingreso de los 12 nuevos Estados miembros, quedaron por encima de la misma.

²⁷⁴ En el caso de Cantabria, su inclusión dentro del objetivo n° 2 se produce luego de su transición desde el objetivo de convergencia durante el período 2000-2006.

Europea, que destacan el papel de los gobiernos locales para la implementación de los fondos. En el MENR se consideró como un eje prioritario el desarrollo local y urbano.

Las actuaciones en este ámbito se diferencian en cuanto al tamaño de los municipios involucrados. Para los municipios pequeños y medianos se previó incorporar en los programas regionales, acciones que permitieran una mayor cohesión económica, territorial y social. Para los municipios más grandes (con un 67% de la población del país) se estableció una iniciativa innovadora (URBANA), de alcance nacional, para dar continuidad a la anterior iniciativa comunitaria URBAN y promover así el desarrollo sostenible en esas áreas. Para cofinanciar estos proyectos, de carácter integral, los programas regionales establecieron recursos financieros.

Durante el período, fueron 43 las ciudades españolas -de más de 50.000 habitantes o capitales de provincia que no alcanzaran dicha cifra- que se beneficiaron de la Iniciativa URBAN, con una dotación de 344,66 millones de euros. A continuación se presenta la distribución por CCAA - más Melilla y Ceuta- y los correspondientes montos de la inversión total y las ayudas FEDER.

noma	municipios	en millones de euros	en millones de euros
alucía	11 L: Alcalá de Guadaira, Almería, Cádiz, Córdoba, Jaén, Jerez de la Frontera, Linares, Málaga, Motril, Sevilla y Vélez-Málaga	157,8	110
ión	1 L Huesca	11,3	5,6
rias	1 M Oviedo	16,2	11,3
ares	1 L Palma de Mallorca	5,8	2,9
arias	2 M Arona y Santa Lucía de Tirajana	19,3	14,5
abria	1 L Torrelavega	6	3
illa y León	2 L Burgos y Palencia	23,4	16,4
illa – La cha	3 L Albacete, Cuenca y Talavera de la Reina	33,8	23,7
luña	4 L Barcelona, Cerdeñola del Vallés, Hospitalet de Llobregat y Santa Coloma de Gramanet	61	30,5
ia	1 L Ceuta	3,7	2,6
madura	1 L Mérida	11,4	8
cia	4 L La Coruña, Ferrol, Lugo y Santiago de Compostela	45,7	32
ioja	1 M Logroño	2,2	1,1
rid	2 L Leganés y 2 L Madrid-Villaverde	15,4	7,7
la	1 M Melilla	3,3	2,3
cia	2 M Lorca y Murcia	21,4	15

Respecto a la implementación de la iniciativa URBAN en España, Alonso Ibáñez (2016: 46) ha señalado que la misma

...contribuyó a que se introdujeran en el contexto español una serie de conceptos que, en 1994, todavía no habían sido introducidos de manera generalizada en la práctica de la intervención en la ciudad, entre ellos, el concepto de enfoque integrado, la necesidad de afrontar los problemas de las ciudades a partir de la colaboración entre instituciones, entre distintos niveles de gobierno, y la necesidad de involucrar a la población y los actores locales a través de procesos de participación y la introducción de una visión de la intervención basada en el concepto de desarrollo urbano sostenible.

Con relación a la cooperación transfronteriza, el Programa de Cooperación Territorial España-Francia-Andorra (POCTEFA) 2007-2013 se constituye en la cuarta fase de ayuda para consolidar la integración económica y social de la zona que une a los tres países. En este período los proyectos POCTEFA recibieron 168 millones de euros. Por su parte, a marzo de 2016 habían 59 AETC registradas, 13 de las cuales tienen a España como participante²⁷⁵.

4. 2.2. España en la NUTS

Como se señalara en el capítulo anterior, para la instrumentación de las ayudas europeas, se gestó en la UE, una nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas. En España, el NUTS 1, se divide en 7 agrupaciones de regiones: Noroeste, Noreste, Madrid, Centro, Sur, Este y Canarias. Los siguientes niveles se conforman con CCAA (NUTS 2) y con las provincias correspondientes se integran las NUTS 1.

El Noroeste lo integran -en el nivel NUTS 2- las comunidades autónomas de Galicia, Asturias y Cantabria, correspondiéndose estas dos últimas con el nivel 3 de la zona; en tanto que en Galicia, ese nivel está compuesto por sus cuatro provincias. La población total de esta zona es de 4.399.107²⁷⁶.

²⁷⁵ Una relación de las mismas pueden verse en el Anexo III.

²⁷⁶ La desagregación para los otros niveles puede verse en el Anexo IV.

La zona Noreste como NUTS 1 se integra en el siguiente nivel con el País Vasco, Aragón, Navarra y La Rioja, coincidiendo en las dos últimas con las NUTS 3. En el caso del País Vasco, el tercer nivel se desagrega en las tres provincias vascas: Álava, Vizcaya, Gipúzkoa, en tanto que en Aragón se subdivide en Huesca, Teruel y Zaragoza. Esta NUTS 1 cuenta con 4.474.162 habitantes²⁷⁷. Por su parte, la Comunidad de Madrid conforma los tres niveles NUTS, con una población de 6.454.440 de habitantes.

La agrupación del Centro se compone con las comunidades de Castilla y León, Castilla - La Mancha y Extremadura en el Nivel 2. En Castilla y León hay nueve provincias en el tercer nivel²⁷⁸. Castilla – La Mancha integra cinco²⁷⁹ y Extremadura cuenta con dos unidades clasificados en NUTS 3²⁸⁰. El total de la población de la zona centro es de 5.673.033 habitantes²⁸¹.

La Zona Este se integra por las siguientes comunidades autónomas: Cataluña, Comunidad Valenciana e Islas Baleares y es la que concentra la mayor cantidad de población (13.627.189²⁸²). Cataluña (NUTS 2) incluye en el tercer nivel a sus cuatro provincias (Barcelona, Lérida, Gerona y Tarragona); en tanto que la Comunidad Valenciana, cuenta con Alicante, Castellón y Valencia. Por último, en las Islas Baleares se colocan como NUTS 1 a las islas de Ibiza, Mallorca y Menorca.

La NUTS 1 Sur está integrada en el nivel 2 por Andalucía, Murcia, Ceuta y Melilla, siendo las tres últimas mencionadas, de carácter uniprovincial. La NUTS 2 andaluza está constituida por sus ocho entidades provinciales, Ocupa el segundo lugar en cantidad de población: 10.038.595 habitantes²⁸³. En el caso de Canarias -región ultraperiférica- existe correspondencia entre los

²⁷⁷ El detalle para las NUTS 2 y 3 se presenta en el Anexo V.

²⁷⁸ Zamora, Valladolid, Soria, Segovia, Salamanca, Palencia, León, Burgos y Ávila.

²⁷⁹ Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara y Toledo.

²⁸⁰ Badajoz y Cáceres.

²⁸¹ El detalle poblacional se encuentra en el Anexo VI.

²⁸² La desagregación del dato para los niveles 2 y 3, pueden verse en el Anexo VII.

²⁸³ En el Anexo VIII pueden verse los detalles.

niveles 1 y 2 (2.104.815 habitantes), en tanto que en el nivel 3 se encuentran representadas las islas que componen el archipiélago canario²⁸⁴.

4.2.3. Programación actual de la política de cohesión

La financiación de la cohesión de la Unión Europea durante el período 2014-2020 asciende a 351.800 millones de euros y abarca a 274 regiones. En este período de programación la Política de Cohesión europea va a estar marcada por los objetivos de la Estrategia UE 2020²⁸⁵ que pretende lograr un crecimiento basado en el desarrollo de los conocimientos y la innovación (crecimiento inteligente), en reforzar el empleo, la cohesión social y territorial (crecimiento integrador) y lograr una economía más verde, más eficaz en la gestión de los recursos y más competitiva (crecimiento sostenible).

Para el período 2014-2020, los fondos estructurales y de inversión que se aplican a España son el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo Agrícola para el Desarrollo Rural (FEADER), y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca. No se beneficia en esta oportunidad del Fondo de Cohesión. La gestión del 47,1% estará a cargo de las CCAA, lo que representa un 8, 4% más que en el período anterior. Distinta es la situación que se verifica para los gobiernos locales ya que su participación no se ve modificada respecto a la programación 2007-2013²⁸⁶.

Para la implementación de la política de cohesión se han establecido 45 programas operativos. En cofinanciación con el FEDER se cuenta con 3 programas nacionales: Iniciativa para las pequeñas y medianas empresas, Crecimiento inteligente y Crecimiento sostenible, y los 19 programas regionales. Cofinanciados por el FSE se encuentran 4 programas nacionales:

²⁸⁴ La distribución de la población entre las islas puede verse en el Anexo IX.

²⁸⁵ Comunicación de la Comisión, de 3 de marzo de 2010.

²⁸⁶

		euros
Menos desarrolladas	Extremadura	2.000
Transitorias	Andalucía, Canarias, Castilla – La Mancha, Melilla y Murcia	13. 400
Más desarrolladas	Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Navarra, Comunidad Valenciana, Madrid, Islas Baleares, La Rioja, País Vasco, Galicia y Ceuta	11. 000

Dentro del Programa Operativo de Crecimiento Sostenible (POCS) la Administración central ha establecido un Eje Urbano (Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado –Estrategias DUSI-), destinado a municipios o agrupaciones de municipios pertenecientes a la misma CCAA (área funcional urbana), con una población de más de 20.000 habitantes²⁸⁹. Los municipios menores deberán recurrir al Programa de Desarrollo Local Participativo (GDR – Leader).

Para la dotación del eje se ha dispuesto más del 5% de la ayuda FEDER (1.012.754.015,00 euros) para el período 2014-2020, otorgada a nivel nacional para el objetivo inversión en crecimiento y empleo (de acuerdo a lo previsto en el artículo 7.4 del Reglamento n° 1301/2013²⁹⁰). Este tipo de ayuda se hace bajo la forma de subvenciones.

²⁸⁹ De acuerdo a las cifras de la revisión del padrón municipal, al 1 de enero de 2014.

²⁹⁰ Al menos un 5 % de los recursos del FEDER asignados a nivel nacional en virtud del objetivo “inversión en crecimiento y empleo” se asignarán a medidas integradas para el desarrollo urbano sostenible, en las que las ciudades, los organismos subregionales o locales responsables de la aplicación de estrategias urbanas sostenibles (“autoridades urbanas”) serán los encargados de las tareas relacionadas, por lo menos, con la selección de las operaciones, de conformidad con el artículo 123, apartado 6, del Reglamento (UE) n o 1303/2013 o, según corresponda, de conformidad con el artículo 123, apartado 7, de dicho Reglamento. El importe indicativo destinado a los fines del apartado 2 del presente artículo se establecerá en el o los correspondientes programas operativos.

La asignación del FEDER que prevé el marco español, destinada a las Estrategias DUSI (en miles de euros)²⁹¹, en cuya primera convocatoria se utilizará aproximadamente el 70% del total de la ayuda, por CCAA, son las siguientes:

- * Menos desarrollada- Extremadura: 73.302

- * En transición (517.392)- Andalucía (344.274), Canarias (70.986), Castilla – La Mancha (63.062), y Murcia (39.070).

- * Más desarrolladas (422.061)- Aragón (8.888), Asturias (25.308), Cantabria (3.891), Castilla y León (38.519), Cataluña (47.556), Navarra 2.663), Comunidad Valenciana (118.616), Madrid (33.891), Islas Baleares (12.710), La Rioja (1.962), País Vasco (9.289), Galicia (118.768).

- * Ceuta y Melilla tienen en sus Programas Operativos FEDER la dotación para Desarrollo Urbano Sostenible Integrado.

En esta instancia, la Red de Iniciativas Urbanas se convierte en un actor principal, teniendo entre sus tareas, la de contribuir a la definición de una agenda urbana en España, en consonancia con los principios europeos; y la confección de unas orientaciones estratégicas con el objetivo de servir de base para la elaboración e implementación de las estrategias de ámbito local para el período 2014-2020. Es así que se propone la creación de un grupo de trabajo, coordinado por el Ministerio de Fomento y con intervención de los demás ministerios con competencia en la administración de los fondos europeos, de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y representantes de las entidades locales.

²⁹¹ Orden HAP/2427/2015, de 13 de noviembre, por la que se aprueban las bases y la primera convocatoria para la selección de Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado.

Asimismo, el POCS dedica 507,6 millones de euros para Proyectos singulares en economía baja en carbono en el ámbito local, destinándose a la eficiencia energética el 70% de la ayuda y el 30% restante a las energías renovables. Los beneficiarios son los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, o las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares que los representen²⁹².

Por su parte, el Programa Operativo –plurirregional- de Crecimiento Inteligente 2014-2020 (POCInt), concreta la estrategia y los objetivos de la intervención de la Administración General del Estado (AGE) -en cofinanciación con el FEDER- prevé la realización de iniciativas para perfeccionar la gestión de servicios públicos municipales. El Plan Nacional de Ciudades Inteligentes cuenta con una dotación de 153 millones de euros.

En materia de cooperación territorial transfronteriza, en el marco del Programa de Cooperación Territorial España-Francia-Andorra (POCTEFA) se programaron 58 proyectos para la primera convocatoria del período, con una dotación financiera de 71,2 millones de euros aportados por el FEDER, siendo el eje 3 del Programa: promover la protección, la valorización y el uso sostenible de los recursos locales, el que más ayuda ha recibido (24 millones).

Por su parte, el Programa de Cooperación INTERREG V A España – Portugal (POCTEP) cuenta con una inversión total de casi 383 millones de euros. Este espacio transfronterizo consta de 37 NUTS III de los dos países. En la dimensión transnacional, el Programa Operativo de Cooperación Territorial Madeira-Azores-Canarias (POMAC) cuenta en este período con una financiación de 110.622.832 euros, con cargo al FEDER. Asimismo, el Programa de Cooperación Territorial Europeo Espacio Atlántico recibirá en total 140.013.194 euros. En esta etapa, se suman otras regiones: Islas Canarias, Azores y Madeira. En cuanto al programa INTERREG V B MED recibirá del FEDER una ayuda de 229.322.525 euros. En cuanto al Programa INTERREG

292

V-B del Sudoeste Europeo contará con un apoyo comunitario de 141 millones de euros.

El FEADER 2014 – 2020 brindará un apoyo total para la UE, de 84.936 millones de euros y para España tendrá una asignación de 8.297 millones de euros. Respecto a este Fondo, el Marco Nacional de Desarrollo Rural señala que -respecto a la cofinanciación comunitaria-, las reglamentaciones aplicables a las CCAA son las que se presentan en el cuadro siguiente.

	Reglamento nº 1305/2013 ²⁹³	
	Artículo 59.3 Contribución del Fondo	
	Los programas de desarrollo rural establecerán un porcentaje único de contribución del Feader aplicable a todas las medidas. Cuando proceda, se establecerá un porcentaje de contribución del Feader separado para las regiones menos desarrolladas, las regiones ultraperiféricas y las islas menores del Mar Egeo en la acepción del Reglamento (CEE) nº 2019/93, así como para las regiones en transición. La contribución máxima del Feader ascenderá:	
Canarias (ultraperiférica) y Extremadura (menos desarrolladas)		3. a) al 85 % del gasto público subvencionable en las regiones menos desarrolladas, en las regiones ultraperiféricas y en las islas menores del Mar Egeo en la acepción del Reglamento (CEE) nº 2019/93;
Andalucía, Castilla-La Mancha, Galicia		3. b) al 75 % del gasto público subvencionable para todas las regiones cuyo PIB per cápita en el periodo 2007-2013 haya sido inferior al 75 % de la media de la UE-25 durante el periodo de referencia, pero cuyo PIB per cápita sea superior al 75 % de la media del PIB de la UE-27;
Región de Murcia		3.c) al 63 % del gasto público subvencionable para las regiones de transición distintas de las mencionadas en la letra b) del presente apartado;
Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Navarra,		3.d) al 53 % del gasto público subvencionable en las demás regiones.

²⁹³

Modificado por Reglamento Delegado (UE) 2015/791 de la Comisión de 27 de abril de 2015.

Comunidad. Valenciana, Comunidad de Madrid, Islas Baleares, La Rioja, País Vasco		
---	--	--

Elaboración propia a partir del Reglamento y su modificación.

En materia de redes, el Reglamento N° 1305/2013 previó la creación de la Red europea de desarrollo rural, con el objetivo de fomentar la participación de todas las partes interesadas en el impulso del sector (artículo 52), brindando apoyo para la preparación y evaluación de programas, así como difundir las ventajas de las políticas europeas previstas para las áreas rurales. Asimismo, se establece la instauración de una Red de la Asociación Europea para la Innovación, brindarle a la Asociación Europea para la Innovación en materia de productividad y sostenibilidad agrícolas, apoyo en la materia, conectando a los distintos grupos operativos, a las instancias asesoras y a los investigadores del área (artículo 53).

Por último, el reglamento establece que los Estados miembros crearán redes nacionales similares a la red europea y de las cuales participará la asociación que prevé el artículo 5 del Reglamento 1303/2013²⁹⁴, recibándose para la instalación de la red, ayuda europea (artículo 54).

En cuanto a la participación de España en Programas e Iniciativas en materia de cooperación territorial, durante el período 2014-2020, el país interviene en diez proyectos europeos²⁹⁵, de los cuales cuatro se realizan a nivel nacional: ESPON 2020 (41,377,019.00 euros), INTERACT (39,392,594.00 euros), INTERREG EUROPE (359,326, 320.00 euros) y URBACT III (74,301,909.00 euros). Los restantes son de aplicación regional y se integran de la siguiente manera:

²⁹⁴ Asociación y gobernanza en varios niveles.

1. Para el acuerdo de asociación y para cada programa, cada Estado miembro organizará, de conformidad con su marco institucional y jurídico, una asociación con las autoridades locales y regionales competentes.

²⁹⁵ Para una descripción detallada de los programas e iniciativas, véase el Anexo III.

* Área atlántica europea: Asturias, Cantabria, Galicia, País Vasco, Navarra, Andalucía, Canarias (140,013,194 euros).

* INTERREG V A Programa de cooperación España-Francia-Andorra (POCTEFA): Navarra, La Rioja, Aragón, Cataluña, País Vasco (189,341,397.00 euros).

* INTERREG V A Programa de cooperación España – Portugal: Canarias (112,429,420.00 euros).

* INTERREG V A Programa de cooperación España-Portugal (POCTEP): Galicia, Castilla y León, Extremadura, Andalucía (297,540,039.00 euros).

* MED- Área mediterránea: Comunidad Valenciana, Illes Balears, Andalucía, Murcia, Ciudad Autónoma de Ceuta, Ciudad Autónoma de Melilla (233,678,308.00 euros).

* SUDOE Área Sudoeste: Asturias, Cantabria, Navarra, La Rioja, Aragón, Madrid, Castilla-La Mancha, Extremadura, Valencia, Illes Balears, Murcia, Ceuta, Melilla (106,810,523.00 euros).

4.3. *Ordenamiento Territorial, Medio Ambiente y Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*

4.3.1. Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en España

4. 3. 1. 1. Ordenamiento Territorial

Respecto a la política pública de ordenación territorial en España, Parejo Alfonso (2012: 66-68) afirma que

...se distingue la ordenación del territorio del urbanismo, en parecidos términos a los países descentralizados de su entorno, cuyo modelo está basado en la diferenciación o discriminación de dos órdenes de planificación: uno estratégico, regional o supralocal, y otro urbanístico u operativo, de ámbito puramente local o municipal. La distinción no es, sin embargo, de materias y cometidos, pues con ambas expresiones se alude a una

misma responsabilidad: la racionalización y el arreglo del aprovechamiento y la utilización del espacio físico. Se refiere, pues, no tanto al qué, cuanto al cómo (la perspectiva y la finalidad) del cumplimiento del cometido. La "ordenación del territorio" alude a una perspectiva y escala específicas, comprensivas de las características del urbanismo (lo relativo o atinente a la ciudad, lo urbano), para el control de los factores o elementos básicos (la estructura de la ocupación y la utilización del territorio considerado) capaces de condicionar la configuración del espacio social de convivencia, por lo que hace referencia a 1) magnitudes supralocales, preferentemente regionales, y 2) decisiones sobre la estructura, disposición y composición de las actividades principales o más determinantes, es decir, estructurantes del territorio.

El urbanismo, por el contrario, hace relación a la magnitud local, la de la convivencia inmediata en el espacio, y, consecuentemente, a decisiones sobre la regulación directa y concreta de los usos últimos del suelo.

En España, al quedar las competencias en materia de ordenación territorial (así como en los ámbitos de urbanismo y vivienda), en manos de las Comunidades Autónomas (artículo 148.1.3º de la CE), las mismas han ido incorporándola en sus Estatutos de Autonomía, y como competencia exclusiva. Ello no quiere decir que el Estado no pueda, en uso de otras competencias, regular o realizar intervenciones con impacto regional o municipal (López y Vera, 2005, 168).

Ejerciendo dicha competencia, se han adoptado diversas leyes y planes autonómicos relativos al ordenamiento del territorio. Esos instrumentos se inspiran, en gran parte, en la Carta Europea de Ordenación del Territorio y en la Estrategia Territorial Europea, y se proponen como objetivos: la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, un uso racional de los recursos naturales y una utilización pertinente del territorio. Las distintas experiencias autonómicas muestran variedad en su implementación, ya que ponen el énfasis en distintos aspectos de la planificación estratégica que se impulsa desde el ámbito europeo.

Señalan Farinós, Aldrey y Del Río (2015: 79-80) que normalmente se establecen instrumentos de carácter regional y subregional, presentando los primeros un enfoque más estratégico que regulador y que se erigen en guía para los demás planes. En cuanto a los instrumentos subregionales, presentan un carácter más regulador que los regionales, ya que además de los

mecanismos orientadores, se suman los normativos. Los mismos son de aplicación en las entidades supramunicipales. Asimismo, los autores marcan la creciente importancia de planes y proyectos sectoriales con impacto territorial. A continuación se realiza una reseña de los principales instrumentos sobre ordenamiento territorial de cada CCAA²⁹⁶. El criterio de clasificación utilizado apunta únicamente a determinar el alcance territorial, más allá de las categorizaciones que las propias CCAA tengan de sus planes. En este análisis, los planes de litoral se clasifican como subregionales.

En Andalucía, a nivel regional se encuentra la Ley 1/1994²⁹⁷ y el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), aprobado por el Decreto 206/2006²⁹⁸. Hasta el año 2016 se encontraban aprobados 18 planes subregionales, siendo el que abarca más territorio, el Plan de Protección del Corredor Litoral, al que se suman 17 planes más acotados. También están vigentes 2 planes de interés supramunicipal y 6 actuaciones de interés autonómico.

La Comunidad de Aragón cuenta con las Leyes 4/2009, de 22 de junio y su modificatoria, la Ley 8/2014²⁹⁹ y con la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón³⁰⁰, Decreto Legislativo 2/2015 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón³⁰¹. En el ámbito subregional, se encuentran la Ordenación Territorial del Pirineo Aragonés³⁰² y el plan de Ordenación Territorial de la Comarca del Matarraña/Matarranya³⁰³.

En el Principado de Asturias se adoptó en el 2004, y para el plano regional, un Decreto Legislativo³⁰⁴ por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo; en tanto que a nivel subregional se cuenta con el Plan Territorial

²⁹⁶ En el Anexo X se presenta el detalle de la normativa e instrumentos autonómicos.

²⁹⁷ De 11 de enero.

²⁹⁸ De 28 de noviembre.

²⁹⁹ De 23 octubre.

³⁰⁰ Aprobada por Decreto 02/2014, de 2 de diciembre.

³⁰¹ De 17 de noviembre.

³⁰² Decreto 291/2005, de 13 de diciembre y Decreto 26/2010, de 23 de febrero.

³⁰³ Decreto 205/2008 de 21 de octubre.

³⁰⁴ DL 1/2004, de 22 de abril.

Especial área de Tratamiento Centralizado de Residuos de Asturias de los concejos de Llanera, Gijón, Corvera y Carreño³⁰⁵.

En las Islas Baleares, a nivel general, se sancionó la Ley 6/1999³⁰⁶, que estableció las Directrices de Ordenación Territorial –DOT- de las Illes Balears y de Medidas Tributarias; y por Ley 14/2000³⁰⁷ se instrumentó su aplicación y la estructura orgánica necesaria. Por su parte, el Real Decreto 684/2013³⁰⁸, aprobó el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de las islas. El desarrollo de las DOT se realiza mediante los distintos planes insulares.

En Canarias, el Decreto Legislativo 1/2000³⁰⁹, aprobó el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales³¹⁰; a la que se suma la Ley 14/2014³¹¹, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales. Al igual que lo que ocurre en Baleares, el carácter insular del territorio de esta comunidad autónoma, lleva a que los planes de ordenamiento se lleven a cabo a nivel de las islas.

La Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria³¹² constituye el régimen general para la comunidad, en tanto que la Ley 2/2004³¹³, del Plan de Ordenación del Litoral³¹⁴ es el único plan subregional vigente, del cual se desprenden el Plan Especial de la Red de Sendas y Caminos del Litoral³¹⁵ y el Plan Especial de la Actuación Integral Estratégica de Reordenación de la Bahía de Santander³¹⁶.

³⁰⁵ Acuerdo adoptado por el Pleno de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias (CUOTA), en su sesión de 21 de julio de 2014.

³⁰⁶ De 3 de abril.

³⁰⁷ De 21 de diciembre.

³⁰⁸ De 6 de septiembre.

³⁰⁹ De 8 de mayo.

³¹⁰ Ley 4/2006, de 22 de mayo, de modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo.

³¹¹ De 26 de diciembre.

³¹² Modificada por las Leyes 2/2009, de 3 de julio, de modificación de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria y Ley de Cantabria 3/2012, de 21 de junio.

³¹³ De 24 de septiembre.

³¹⁴ Modificada por Ley 8/2013, de 2 de diciembre

³¹⁵ Decreto 51/2010, de 26 de agosto.

³¹⁶ Decreto 32/2015, de 14 de mayo.

En el caso de Castilla y León, encontramos la Ley 10/1998³¹⁷, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de³¹⁸ y las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio³¹⁹. Los ámbitos particulares a los que se les ha prestado especial atención en esta comunidad son: Valle del Duero³²⁰, Zamora-Duero³²¹ y Montaña Cantábrica Central³²².

Por su parte, Castilla-La Mancha cuenta con una ley de de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (Ley 2/1998³²³) y el Decreto Legislativo 1/2004³²⁴, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, derogado por Decreto Legislativo 1/2010³²⁵. En cuanto a planes de alcance subregional, se encuentran el Plan de ordenación territorial del Corredor del Henares (Guadalajara) y zona colindante de la Comunidad de Madrid y el Plan de ordenación territorial de La Sagra (Toledo).

En el plano regional, Cataluña adoptó en 1983, la ley de de Política Territorial³²⁶, así como la Ley 1/1995³²⁷, por la que se estableció el Plan Territorial General de Cataluña y la Ley 8/2005³²⁸, de protección, gestión y ordenación del paisaje. En lo que refiere a planes parciales de la comunidad catalana, están vigentes: Plan Territorial Parcial de l'Alt Pirineu i Aran³²⁹; PTP de l'àmbit Metropolità de Barcelona³³⁰; Plan territorial parcial del Camp de Tarragona³³¹; PTP de las Comarcas Centrales³³²; PTP de Ponent³³³; PTP de les Terres de l'Ebre³³⁴; PTP de les Comarcas Gironines³³⁵.

³¹⁷ De 5 de diciembre.

³¹⁸ Modificada por las leyes 14/2006, de 4 de diciembre y 3/2010, de 26 de marzo.

³¹⁹ Ley 3/2008, de 17 de junio.

³²⁰ Decreto 21/2010, de 27 de mayo.

³²¹ Decreto 34/2010 de 2 de septiembre.

³²² Decreto Ley 4/2011, de 29 de marzo.

³²³ De 5 de diciembre.

³²⁴ De 28 de diciembre de 2004.

³²⁵ De 18 de mayo

³²⁶ Ley 23/1983, de 21 de noviembre.

³²⁷ De 16 de marzo.

³²⁸ De 8 de junio.

³²⁹ Acuerdo de Gobierno 78/2006, de 25 de julio.

³³⁰ Acuerdo de Gobierno 77/2010 de 20 de abril.

³³¹ Acuerdo de Gobierno 4/2010 de 12 de enero.

La comunidad de Extremadura adoptó –a nivel autonómico-, la Ley del Suelo y de ordenación territorial³³⁶; la Ley 9/2010, de modificación de la Ley 15/2001, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura; en tanto que a nivel subregional, cuenta con tres planes, a saber: Plan Territorial (PT) del entorno del embalse de Alqueva³³⁷, PT de Campo Arañuelo³³⁸, PT de la Vera³³⁹.

La comunidad gallega cuenta con la siguientes leyes autonómicas: 10/1995³⁴⁰, de ordenación del territorio de Galicia; 6/2007³⁴¹; de Medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia; Ley 7/2008³⁴², de protección del paisaje; las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT), del año 2011³⁴³. En el nivel subregional se adoptó el Plan de Ordenación del Litoral, además de diversos planes sectoriales.

En La Rioja se adoptó, en 1988, el Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja³⁴⁴; la Ley 10/1998³⁴⁵, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, derogada por la Ley 5/2006³⁴⁶; así como diversos planes especiales (Protección del Camino de Santiago, Sistema General Aeroportuario de Logroño-Agoncillo, Alto Oja, etc.).

Madrid ha ido adoptando normativa con el objetivo de regular diversos aspectos relativos a la ordenación del territorio: Ley 7/1990, de Protección de

³³² Acuerdo de Gobierno 156/2008 de 16 de septiembre.

³³³ Acuerdo de Gobierno 94/2007 de 24 de julio.

³³⁴ Acuerdo de Gobierno 130/2010 del 27 de julio.

³³⁵ Acuerdo de Gobierno 157/2010 de 14 de septiembre.

³³⁶ Ley 15/2001 de 14 de diciembre, modificada por Ley 9/2010, de 18 de octubre, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura y por la Ley 10/2015, de 14 de diciembre.

³³⁷ Decreto 211/2009 de 11 de septiembre.

³³⁸ Decreto 242/2008, de 21 de noviembre.

³³⁹ Decreto 243/2008, de 21 de noviembre.

³⁴⁰ De 23 de noviembre.

³⁴¹ De 11 de mayo.

³⁴² De 7 de julio.

³⁴³ Decreto 19/2011, de 10 de febrero.

³⁴⁴ Elaborado por la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y aprobado definitivamente el 28 de junio.

³⁴⁵ De 2 de julio.

³⁴⁶ De 2 de mayo.

Embalses y Zonas Húmedas de la Comunidad Autónoma de Madrid³⁴⁷; Ley 9/1995, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo³⁴⁸, derogada por la Ley 9/2001; Decreto 265/2001, por el que se aprobó el Plan de Actuación sobre Humedales Catalogados de la Comunidad de Madrid³⁴⁹. En virtud de dicho catálogo, se establecieron varios planes de ordenamiento de embalses.

Murcia cuenta, desde 2001 con una ley del suelo³⁵⁰, derogada por el Decreto Legislativo 1/2005³⁵¹, el que, a su vez, sería dejado sin efecto por la Ley 13/2015³⁵², de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia. Asimismo, con base en el Capítulo V de la Ley, se han establecido Actuaciones de interés regional: en la Marina de Cope³⁵³ y en el Aeropuerto internacional de la Región de Murcia³⁵⁴. En el ámbito subregional, se adoptaron las Directrices y Plan de Ordenación Territorial (DPOT) del Litoral de la Región de Murcia, por Decreto nº 57/2004³⁵⁵; DPOT de la Comarca del Noroeste³⁵⁶; el DPOT de la Comarca del Altiplano³⁵⁷; y DPOT del Río Mula, Vega Alta y Oriental³⁵⁸.

En Navarra, la Ley Foral 35/2002³⁵⁹, estableció la normativa de ordenación del territorio y urbanismo, que fuera modificada por la ley foral 5/2015³⁶⁰, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística en Navarra. También se elaboró la Estrategia Territorial de Navarra, aprobada por el Parlamento de Navarra el 21 de junio de 2005. La misma es desarrollada, a nivel supramunicipal, por diversos Planes de

³⁴⁷ De 28 de junio.

³⁴⁸ De 28 de marzo.

³⁴⁹ De 29 de noviembre.

³⁵⁰ Ley 1/2001, de 24 de abril

³⁵¹ De 10 de junio.

³⁵² De 30 de marzo.

³⁵³ Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 23 de julio de 2004.

³⁵⁴ Acuerdo del Consejo de Gobierno de 18 de marzo de 2004.

³⁵⁵ De 18 de junio. La ley sería modificada por los Decretos N.º 1/2007, de 26 de enero, y 1/2011, de 21 de enero.

³⁵⁶ Orden del Excmo. Sr. Consejero de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, de 4 de marzo de 2009.

³⁵⁷ Orden del Excmo. Sr. Consejero de Obras Públicas y Ordenación del Territorio de 18 de mayo de 2010.

³⁵⁸ Orden del Excmo. Sr. Consejero de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, de fecha 23 de diciembre de 2013.

³⁵⁹ De 20 de diciembre.

³⁶⁰ De 5 de marzo.

Ordenación Territorial, que actúan en los siguientes ámbitos: Pirineo³⁶¹, Navarra Atlántica³⁶², Área Central³⁶³, Zonas Medias³⁶⁴, Eje del Ebro³⁶⁵.

Por Ley 4/1990, en el País Vasco, se dispusieron las reglas de Ordenación del Territorio; en tanto que por el Decreto 28/1997³⁶⁶, se establecieron las Directrices de Ordenación Territorial. Se cuenta además, con 14 planes territoriales sectoriales (agroforestal, para áreas húmedas, energía eólica, etc.). Por su parte, a nivel subregional, el gobierno vasco ha establecido una serie de planes territoriales parciales, con el objetivo de regular diversas zonas del país.

En el ámbito regional, en la Comunidad Valenciana, se aprobó la Ley 5/2014³⁶⁷, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, derogó las leyes que regulaban la ordenación del territorio y protección del paisaje; la del suelo no urbanizable; la de regulación urbanística. Asimismo, por Decreto 1/2011³⁶⁸, se instauró la Estrategia Territorial autonómica, el que sería modificado en 2011, por el Decreto 166/2011. Además, se establecieron una serie de planes sectoriales en diferentes áreas. Respecto al ámbito subregional, han sido declaradas 5 actuaciones territoriales estratégicas.

Sobre los planes autonómicos, señala Benabent (2009: pp. 149-150)

Que los planes sean a la vez estratégicos/estructurales y reguladores, entraña dificultades de instrumentación que trataremos brevemente de bosquejar.

Los planes se instrumentan mediante determinaciones normativas y propuestas de intervención. En cuanto a las determinaciones, son esencialmente de tres tipos: a) las directrices, que establecen lo que se debe hacer, pero no como hacerse y que son indicaciones de carácter general o criterios-guías para la acción; b) las normas que establecen determinaciones prohibitivas o condicionales, del tipo “no se permitirá...” o “en caso de... se deberá...”; y, c) las normas que establecen determinaciones positivas,

³⁶¹ Decreto Foral 43/2011, de 16 de mayo.

³⁶² Decreto Foral 44/2011, de 16 de mayo.

³⁶³ Decreto Foral 45/2011, de 16 de mayo.

³⁶⁴ Decreto Foral 46/2011, de 16 de mayo.

³⁶⁵ Decreto Foral 47/2011, de 16 de mayo.

³⁶⁶ De 31 de mayo. Fue modificado por Decreto 4/2016, de 19 de enero, de modificación del Decreto por el que se aprueban definitivamente las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en lo relativo a la cuantificación residencial.

³⁶⁷ De 25 de julio.

³⁶⁸ De 13 de enero.

del tipo “se realizará un/a...” A este conjunto de normas del tipo b) y c) es a lo que Moroni (1999, pp. 72-81) denomina normas de conducta y normas de proceso. A ellas hemos añadido en algunas CC.AA. otro tipo de determinaciones como son las recomendaciones, que establecen lo que se debería hacer, pero que en caso de no hacerse ha de justificarse.

4. 3. 1. 2. Medio Ambiente

Respecto al medio ambiente, la Constitución Española (CE), en su artículo 45 párrafo 1 señala el derecho de todos “a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo”. Se establece la obligación de los poderes públicos en cuanto a la “utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”³⁶⁹.

A nivel de la Administración central, y más allá de algunos esbozos surgidos con anterioridad a la vigencia de la Constitución de 1978, el primer gran paso se da en el año 1996, con la creación del Ministerio de Medio Ambiente³⁷⁰. La nueva institución recogería las competencias que antes se encontraban dispersas en distintos organismos nacionales. No obstante ello, y dada la amplitud de la materia medioambiental, varias Secretarías de Estado y otros organismos mantuvieron su incidencia en el tema.

En una reforma posterior se unificarían en el Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino³⁷¹, el Ministerio de Medio Ambiente y el de Agricultura, Pesca y Alimentación, estando actualmente la temática a cargo del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente³⁷². Al mismo le compete proyectar y ejecutar la política gubernamental en materia de recursos agrícolas, ganaderos y pesqueros, de industria agroalimentaria, de desarrollo rural y de

³⁶⁹ Artículo 45 p.2 CE.

³⁷⁰ Por Real Decreto 758/1996, de 5 de mayo.

³⁷¹ Real Decreto 432/2008, de 12 de abril.

³⁷² Creado por el Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre.

medio ambiente³⁷³. En cuanto a las administraciones autonómicas, todas ellas contienen en su estructura orgánica, consejerías, departamentos o institutos dedicados a la protección del medio ambiente.

En 1997 se creó la Red Española de Autoridades Ambientales con la finalidad de coordinar las acciones de las autoridades responsables de la protección ambiental y las autoridades de programación y gestión de los programas cofinanciados con fondos europeos, de forma tal de propiciar un desarrollo regional sostenible. Forman parte de la red, las autoridades correspondientes de la Administración General, de las Comunidades Autónomas y por la FEMP, en representación de los gobiernos locales. Asimismo, participan las Direcciones correspondientes de la Comisión Europea. A su vez, la Red española forma parte de la Red Europea de Autoridades Ambientales y de Autoridades de Gestión.

A nivel provincial y municipal se ha creado la Red Española de Ciudades por el Clima, que es una Sección de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). La misma fue creada por la Comisión Ejecutiva de la FEMP, en su reunión celebrada el día 28 de septiembre de 2004. La actividad de esta Red está dirigida a la promoción de las políticas de desarrollo sostenible y al impulso de políticas locales de lucha contra el cambio climático que contribuyan a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y al cumplimiento del Protocolo de Kyoto.

Su objetivo es convertirse en un foro de intercambio de conocimientos y experiencias, así como otorgar apoyo técnico a los gobiernos locales, brindándoles las herramientas adecuadas para que alcancen un modelo de desarrollo sostenible. Con la creación de esta Red se pretende marcar el protagonismo de las entidades locales en la gestión ambiental. La creación de la Red ha sido posible gracias al *Convenio de Colaboración institucional firmado entre la FEMP y el Ministerio de Medio Ambiente*, el 4 de noviembre de 2004 cuyo objetivo es poner en marcha iniciativas de prevención de la

³⁷³

Artículo 11 del Real Decreto 1823/2011.

contaminación y lucha contra el cambio climático. El Convenio está dirigido a promover políticas locales de desarrollo sostenible y en él se refleja la necesidad de establecer una estrecha colaboración entre instituciones y organismos públicos para impulsar este tipo de actuaciones.

Los ejes básicos de actuación de la Red son la movilidad, la edificación y planificación urbana, la energía y la gestión de residuos. En el ámbito de sus competencias, los miembros de la Red deberán –entre otras cuestiones–, dictar ordenanzas municipales sobre energía solar térmica en nuevas edificaciones y sobre alumbrado público; aplicación de medidas económicas y fiscales que favorezcan las energías renovables y medios de transporte urbano menos contaminantes; privilegiar la eficiencia energética en los concursos de compra de bienes y adjudicación de servicios municipales; adopción de medidas destinadas a racionalizar el tráfico (peatonalización de calles, restricciones de aparcamiento, limitación de velocidad, etc.); implantación de medidas destinadas a la racionalización del uso de suelo; incremento de las zonas verdes; desarrollo de campañas de concienciación sobre el uso eficiente de la energía.

Con el objetivo de incorporar la Directiva 2001/42/CE³⁷⁴, del Parlamento Europeo y el Consejo, se adoptó en España la Ley de Evaluación Estratégica (Ley 9/2006, de 28 de abril, derogada por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre), que exige que las administraciones públicas de todos los niveles, de forma previa a la aprobación de planes y programas, realicen un informe de sostenibilidad ambiental, el cual –junto al plan inicial– serán sometidos a un proceso de consulta pública, que incluye la realización de consultas transfronterizas en aquellas actividades que sean susceptibles de causar impacto ambiental en el territorio de otros Estados. Quedan asimismo sometidos a estos requerimientos, los distintos tipos de programas y planes comunitarios.

³⁷⁴

De 27 de junio de 2001.

El sistema de evaluación se ajusta a determinados principios propios de la materia ambiental, entre otros: precaución, prevención, pagador-contaminador, cooperación interadministrativa y participación pública (artículo 2). El sistema de consultas públicas, así como otras medidas adoptadas en el Estado español, se inscriben en lo estipulado en el Convenio de Aarhus³⁷⁵, relativo a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia medioambiental; así como en la legislación europea sobre la materia.

En ese orden de cosas, la Directiva 96/61/CE del Consejo³⁷⁶, mandata a los Estados miembros a realizar un inventario y brindar los datos de las emisiones más importantes y de los focos de los que provienen, así como a la Comisión Europea, la instrumentación y recolección de la información estatal, y su publicación cada tres años. A estos efectos, la Comisión adoptó la Decisión 2000/479/CE, relativa a la realización de un inventario europeo de emisiones contaminantes, el EPER³⁷⁷.

El registro EPER sería sustituido –mediante el Reglamento (CE) 166/2006³⁷⁸– por el Registro Europeo de Emisiones y Transferencias Contaminantes (EPRT³⁷⁹), que amplía el anterior en varios aspectos (número de contaminantes, actividades afectadas, etc.). El Reglamento fue adoptado para dar cumplimiento al Protocolo de la Organización de las Naciones Unidas sobre registro de emisiones y transferencia de contaminantes.

El PRTR- España es, desde el 1º de enero de 2008³⁸⁰, el Registro Estatal de Emisiones y Fuentes Contaminantes, creado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, de acuerdo a lo previsto en el Real Decreto

³⁷⁵ De 25 de junio de 1988, ratificado por España el 15 de diciembre de 2004 y aprobado por la UE por Decisión 2005/370/CE, de 17 de febrero de 2005.

³⁷⁶ De 24 de septiembre de 1996. Transpuesta por la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, que sería modificada por la Ley 5/2013, de 11 de junio.

³⁷⁷ Siglas de European Pollutants Emission Register.

³⁷⁸ De 18 de enero de 2006.

³⁷⁹ Siglas de European Pollutants Release and Transfers Register.

³⁸⁰ Sustituye al EPER-España.

508/2007³⁸¹. A su vez, las CCAA deben remitir al Ministerio la información sistematizada de los eventos producidos en su ámbito territorial.

4.3.2. Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (EEDS)

Un primer paso para la elaboración de la EEDS fue la instauración de un sistema de cooperación institucional, creándose a tales efectos una Comisión Interministerial de Coordinación de la Estrategia de Desarrollo Sostenible (CICEDS), en la que han participado once Ministerios, dependientes de la Comisión Delegada y organizándose sus labores en torno a cinco grupos de trabajo³⁸² presididos por distintos ministerios. El resultado de la primera fase fue un documento que se utilizó como base para abrir la ronda de consultas con las administraciones territoriales y con la sociedad civil, en el año 2002. Finalmente, fue adoptada por el Consejo de Ministros, en el año 2007.

Para apoyar la tarea se creó –en el año 2005-, en el ámbito del Ministerio de Medio Ambiente y el de Agricultura, Pesca y Alimentación, la Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible como una vía para el debate e intercambio de experiencias entre redes de los gobiernos subnacionales involucradas en proyectos de Agenda Local 21.

La estrategia tiene por objeto realizar un primer diagnóstico acerca de la sostenibilidad en el país y de las tendencias existentes, a efectos de poder identificar los principales desafíos y trazar las líneas de acción pertinentes. Se plantea también la necesidad de determinar los instrumentos más adecuados, así como los mecanismos de participación y de cooperación de todos los actores involucrados. El documento desataca su alineamiento con la estrategia europea. Por su parte, diversas CCAA han ido estableciendo sus propias estrategias.

³⁸¹ De 20 de abril y que regula medidas complementarias para la implementación del nuevo el nuevo Registro.

³⁸² Cohesión y progreso social, Economía y sostenibilidad, Recursos naturales y medio ambiente, Integración del medio ambiente en las políticas sectoriales y Participación y cooperación.

En el marco de la EEDS, se presentó el cuarto Informe anual de El Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE)³⁸³, “Sostenibilidad en España, 2008”, con el objetivo de “servir de referente informativo que ayude a las diferentes administraciones y a los agentes económicos y sociales, conjuntamente con la sociedad civil, a plantear escenarios alternativos, debatir opciones de futuro e, incluso, ayudar a definir estrategias y políticas bien orientadas hacia el objetivo deseado: un progreso equilibrado y armónico de la sostenibilidad del desarrollo”.

Por su parte, a través del Plan Nacional de Reformas (PNR) –del año 2005- se abordó en España la dimensión económica del desarrollo sostenible, en el marco de la Estrategia de Lisboa del año 2000. En este sentido, se proponía alcanzar una convergencia plena –en el año 2010- en materia de renta *per cápita*, promoción del empleo y sociedad del conocimiento, respecto a la media europea. Para su elaboración se nombró un Coordinador Nacional y se creó la Unidad Permanente de Lisboa (UPL), integrada por los Ministerios de Economía, Industria, Trabajo, Medio Ambiente y la Oficina Económica del Presidente.

El PNR se estructuró con una amplia participación de organismos gubernamentales y diversos actores de la sociedad civil³⁸⁴, siendo España el primer país en presentarlo a la Comisión Europea para su examen. La evaluación del mismo por parte del ejecutivo comunitario fue muy positiva, así como los sucesivos informes de actualización. En el año 2008 se elevó a la Comisión Europea el Informe Anual de Progreso 2008 del PNR, cerrando así el primer ciclo previsto en la Estrategia de Lisboa renovada. El segundo ciclo de la Estrategia de Lisboa revisada, iniciado en la reunión de marzo de 2008 del Consejo Europeo, decidió mantener las directrices para el crecimiento y el

³⁸³ Desde su instalación en el año 2005 hasta su cierre en 2013, el OSE realizó informes anuales basados en indicadores. En 2014 se establecería un nuevo Observatorio de Sostenibilidad (OS).

³⁸⁴ Para instrumentar esta participación se firmó en septiembre de 2006 un protocolo de trabajo, en cuyo marco se realizaron reuniones periódicas.

empleo, así como las cuatro prioridades de política económica establecidas en 2005.

Dos años después, el Consejo Europeo de junio de 2010 adoptó la Estrategia Europa 2020, que se constituye en el nuevo marco de actuación para que los Estados miembros de la UE adopten sus programas nacionales, en materia de política económica y de política de empleo, y en las cuales, el objetivo de un desarrollo sostenible e integrador, está presente. En España, desde 2011 a 2016 se han establecido anualmente, sucesivos programas de reformas, que han ido desarrollando políticas que sientan las bases para el logro de los objetivos trazados por la Estrategia Europa 2020.

4.3.2.1. Sostenibilidad Urbana y Local

Un capítulo muy importante de la sostenibilidad urbana es el de la movilidad. En esta dimensión se aprobó³⁸⁵ la Estrategia Española de Movilidad Sostenible (EEMS), para funcionar como una guía de referencia para las políticas sectoriales y para la elaboración de Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS) en las administraciones públicas. La EEMS recoge un instrumento que había sido creado en el año 2003, el Observatorio de la Movilidad Metropolitana (OMM) como foro de cooperación para el desarrollo de políticas de movilidad sostenible. Se encuentra integrada por las autoridades de transporte público de las principales áreas metropolitanas.

De forma complementaria a la EEDS, se adopta –en 2011-, la Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local (EESUL). Se trata de un documento que pretende ser un marco estratégico – trazándose principios, objetivos, directrices y medidas- que permitan aportar a una mayor sostenibilidad local. Entre los principios a ser aplicados se señalan, entre otros, austeridad; optimización de los recursos; equidad; precaución frente a los cambios irreversibles; uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural,

³⁸⁵

Consejo de Ministros, con fecha de 30 de abril de 2009.

garantía de información y participación de los ciudadanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas.

4.3.2.2. Desarrollo sostenible rural

Debido a la importancia que el medio rural –con sus recursos naturales y su patrimonio histórico- tiene en España, y su menor desarrollo económico relativo respecto a las zonas urbanas, se adoptó la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, con el objetivo de favorecer las condiciones de dicho desarrollo, a efectos de garantizar la igualdad de derechos entre todos los ciudadanos, así como regular la actuación de la Administración General del Estado en la materia, incluyendo su colaboración con las restantes administraciones (artículo 1). Se establece como instrumento para lograr los fines, el Programa de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS).

El primer programa fue aprobado por el Real Decreto 752/2010, de 4 de junio, para el período 2010-2014. Su elaboración se realizó con la participación de las CCAA y entidades locales, así como de agentes sociales y población vinculada al medio rural. Consecuentemente con la ley de evaluación estratégica, el Programa fue sometido al sistema de publicidad y de evaluación ambiental.

En el Programa se realiza un diagnóstico del medio rural, estableciéndose que un 84,5% del territorio español (504. 753,39 km²) se encuentra compuesto por superficie rural. Dentro de las CCAA que más se caracterizan por su “ruralidad”, se encuentran Castilla y León (96,5%), Aragón (95, 2%), Castilla – La Mancha (91,1%) Navarra (90,6%), La Rioja (89,4%), Asturias y Extremadura, ambas con 85,9% de suelo rural. El análisis sobre la población presenta que es en las zonas de litoral, las ciudades y sus áreas de influencia, y en los archipiélagos, en donde se produce la mayor concentración de habitantes. En contrapartida, los municipios rurales perdieron entre 1999 y 2008, casi dos puntos porcentuales en su población (de 19,4% a 17,7%).

Para la implementación del segundo período -2014- 2020- del PDRS ya se encontraba vigente el Reglamento 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo³⁸⁶.

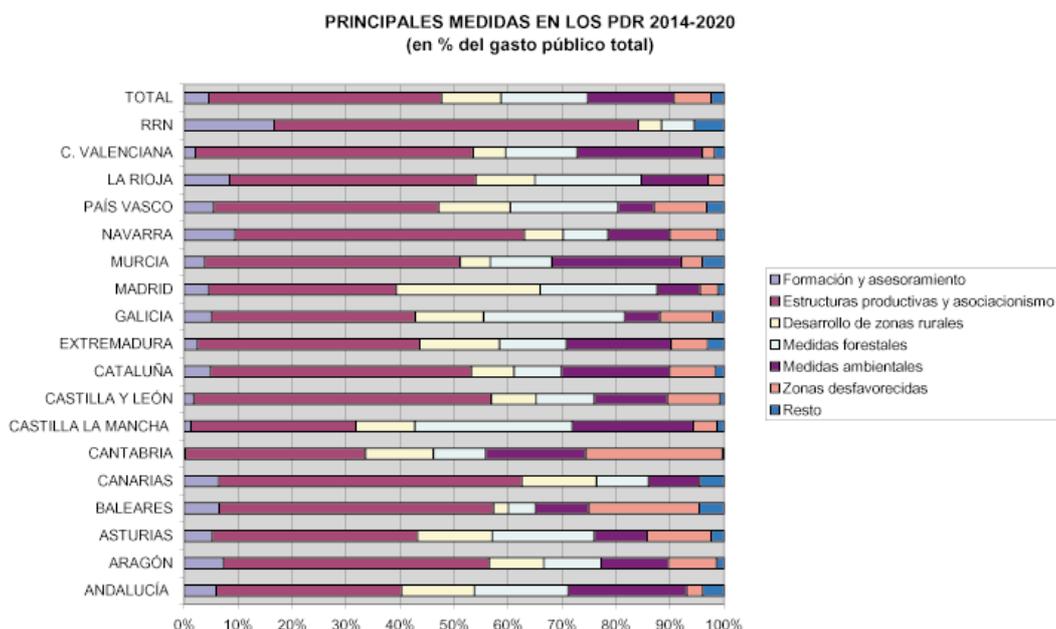
En el nuevo Reglamento se introducen modificaciones al sistema de programación anterior, entre las cuales se encuentra la posibilidad de presentar junto al programa nacional, programas regionales, así como la inclusión de otros ámbitos de interés para llevar a cabo una de las prioridades establecidas en la norma comunitaria: propiciar el traspaso de conocimientos e innovación; establecer las condiciones para que los establecimientos agrarios sean viables, competitivos y sostenibles; promover medidas (sistemas de calidad, mercados locales, etc.) a efectos de optimizar la cadena alimentaria; reponer y proteger ecosistemas relacionados con la agricultura y la silvicultura; lograr una mayor eficiencia de los recursos y una economía baja en carbono (mejor gestión del agua, utilización de energías renovables, etc.); promover el desarrollo económico en las zonas rurales con inclusión social y disminución de la pobreza (artículo 5).

El Programa Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) 2014-2020 comienza su proceso de redacción a partir del acuerdo en el seno de la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural de 24 y 25 de julio de 2013, sobre el modelo de aplicación de la nueva Política Agrícola Común en España y cuya aprobación por Decisión de la Comisión, se produciría el 26 de mayo de 2015. La financiación del FEADER para todo el período en España, asciende a 9.500 millones de euros.

Por su parte, las CCAA fueron adoptando en sus respectivos ámbitos territoriales, programas de desarrollo rural, siguiendo los mismos principios usados para la adopción del marco nacional. En el Anexo XI se pueden ver los

³⁸⁶ Desarrollado por el Reglamento de Ejecución (UE) N° 808/2014 y por el Reglamento Delegado (UE) N° 807/2014, de la Comisión.

programas autonómicos. En la gráfica siguiente se presentan los porcentajes del gasto destinadas a las principales medidas por CCAA.



Fuente: Agrodigital.com³⁸⁷.

En el marco de los programas de desarrollo rural autonómicos, las CCAA realizan una convocatoria para la creación de los Grupos de Acción Local (GAL), que son asociaciones entre el sector público y el privado creadas para adoptar estrategias de desarrollo locales, pudiendo presentarse proyectos de carácter interterritorial o transnacional. Para las ayudas LEADER, los programas deberán reservar al menos 5% de los fondos FEADER. Asimismo, los GAL podrán nutrirse de otros fondos europeos, extendiendo la experiencia LEADER de desarrollo local participativo, a otros ámbitos.

4.3.3. Desarrollo sostenible en las Comunidades Autónomas y la implementación de las Agendas 21 Locales

En España se comenzaron a instrumentar diferentes experiencias de Agendas 21 Locales (A21L), mucho antes de la adopción de la EEDS. Mayor protagonismo que el gobierno central, han desarrollado en el tema las distintas Comunidades Autónomas, muchas de las cuales comenzaron a establecer sus propias estrategias de desarrollo sostenible. En este sentido, cabe mencionar las estrategias emprendidas en las Comunidades Autónomas de Navarra, Cataluña, Castilla-La Mancha y Galicia. Asimismo, las hay de carácter amplio o las limitadas al ámbito urbano y otras CCAA que cuentan con dos instrumentos de distinto alcance. Muchas ya se encuentran en etapa de revisión de sus estrategias (como en el caso de Andalucía). Los gobiernos regionales han brindado diversos apoyos a sus respectivos municipios, tanto en ayudas económicas como en apoyo técnico y metodológico.

En 2002, diez años después de la Conferencia de Río 92, eran más de mil las entidades locales que habían iniciado fases de la Agenda 21 Local y en las instancias eleccionarias, gran parte de los partidos políticos la incluían en sus planes de gobierno (Rodríguez, Espona , Moneva y Llena, 2010: 4).

Los inicios de diferentes experiencias en la implementación de A21L, según el estudio realizado por Barrenetxea, Echebarria y Cardona (2003: 1) las tomaron pasibles de ser agrupadas en tres categorías:

- * Las más activas en acciones para implantación de A21L, en las que califican Cataluña, Baleares, Navarra, Andalucía, País Vasco y Castilla y León.
- * Comunidades con actuaciones de nivel medio, entre las que se encuentran Madrid, Asturias, La Rioja, Galicia y Murcia.

* Aquellas en que las acciones en favor del establecimiento de A21L es menor, que integran Castilla la Mancha, Comunidad Valenciana, Aragón, Cantabria, Canarias y Extremadura.

En el año 2003 se elaboró un Convenio Marco de Colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Federación Española de Municipios y Provincias, como vía de instrumentación de las A21L. También a nivel autonómico se han constituido redes con esa finalidad.

Una primera aproximación al tema de la evaluación es la de tomar como indicador el grado de adhesión de los municipios y otras entidades locales a la Carta de Aalborg. Se trata de un indicador propuesto en el Sistema Español de Indicadores Ambientales. Para el año 2010, 1.237 entidades locales españolas que la habían firmado en forma plena y 42 de manera provisional, de un total de 2.838 ciudades europeas que la suscribieron, no obstante lo cual, ello no implica necesariamente que hayan implementado o culminado efectivamente sus agendas, aunque da muestras del compromiso con el desarrollo sostenible asumido por los municipios y por la FEMP (FEMP-OSE, 2012:11). Respecto a las metodologías más utilizadas para la implantación de las agendas, ellas son la del Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI) y la de la FEMP: Código de Buenas Prácticas Ambientales.

De acuerdo al Informe 2009 del Observatorio de Sostenibilidad de España, último en el que –desde los realizados hasta la actualidad- se incluye a las agendas en su medición, España es el país europeo con mayor grado de implantación de estos instrumentos, con 3.763 municipios que han emprendido el proceso (46,42% del total de ayuntamientos españoles). A continuación se describe la situación de la implementación de A21L en algunas de las CCAA.

En Andalucía, las administraciones locales han ido implementando sus agendas, tomando como marco las Bases para la Agenda 21 Andalucía elaborado por el Consejo Andaluz para el Desarrollo Sostenible de Andalucía en el Siglo XXI. Como una renovación de las mismas se propició por parte de la Consejería de Medio Ambiente y la Federación Andaluza de Municipios y

Provincias (FAMP), la creación del Programa Ciudad 21, por el cual se brinda a los municipios apoyo logístico –establecimiento de guías, bases, etc.- para sus proyectos. Al 2011 formaban parte del programa, 231 entidades locales.

Aragón es una de las CCAA en donde las provincias se han convertido en las impulsoras de las agendas locales. Hasta 2006 (Informe 2006) había 95 procesos municipales de la agenda, de los cuales sólo dos se realizaron en forma individual, quedando los restantes municipios englobados en 6 agendas comarcales. En el trienio siguiente, se produjo un incremento de la participación municipal, pasando de un 24% a un 57% (Rodríguez, Espona , Moneva y Llena, 2010: 12). En el caso de Asturias, hasta el 2008, se habían verificado 78 iniciativas municipales, de las cuales seis fueron implementadas por entidades supramunicipales.

En el caso de Cataluña, en Barcelona, el establecimiento surge a impulsos del Consejo Municipal de Medio Ambiente y Sostenibilidad, y se firma en el año 2002, el Compromiso Ciudadano por la Sostenibilidad 2002-2012, presentando en el año 2012, su nuevo Compromiso Ciudadano para la siguiente década. En la Comunidad Valenciana, casi la mitad de los municipios, han puesto en marcha la A21L. Un caso de instrumentación provincial se da en Alicante que ha impulsado la creación de la Red Provincial de Agendas 21 Locales.

De tardía implementación -2003-, el proceso en Madrid se puso en funcionamiento a través de los 21 distritos de la ciudad, habiéndose presentado a inicios del 2010, un total de 3,712 acciones. En Cantabria, actualmente, la Consejería de Medio ambiente ha dispuesto 450.000 euros, como instrumento de cofinanciación, al desarrollo de la A21L en 66 entidades locales afiliadas a la Red Local de Sostenibilidad de Cantabria.

En Galicia, desde la Dirección General de Desarrollo Sostenible –creada en el año 2002 en el ámbito de la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible³⁸⁸, se vienen desarrollando varias actividades a favor de una mayor

³⁸⁸ Reformada por Decreto 316/2009, de 4 de junio.

y mejor implantación de A21L, que incluyen la realización de seminarios de difusión de la metodología de implantación, suscripción de convenios con distintas entidades locales, y la capacitación de personal de los distintos Consejos implicados en el establecimiento de A21L.

Asimismo, la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible cuenta con un órgano de consulta y asesoramiento, el Consejo Gallego de Medio Ambiente³⁸⁹ y Desarrollo Sostenible³⁹⁰, que se encuentra integrado por representantes de la administración, diversos agentes de la sociedad civil, y por la comunidad científica relacionada a la temática. Es competencia de la Consejería supervisar la implantación de la Estrategia Gallega de Desarrollo Sostenible.

En La Rioja, el establecimiento del sistema se propició desde la Consejería de Turismo y Medio Ambiente, la instrumentación de un plan piloto en el cual se tomó un grupo (7 municipios) representativo de las diferentes zonas que forman la Comunidad.

Respecto al País Vasco se implementaron en el año 2000 las primeras A21L, creándose una red autonómica – Red Udalsarea 21- un par de años después. La tendencia en la Comunidad es que en aquellos municipios de más de 5.000 habitantes (medianos-grandes) se adoptan planes con menor cantidad de acciones programadas; en tanto que en los municipios pequeños se da una tendencia inversa, sumándose las comarcas en la ejecución de los planes (V Informe de Sostenibilidad Local del País Vasco 2012-2014, 2016: 10).

En Murcia se ha establecido, a instancias de la Consejería de Agricultura y Agua y en coordinación con la Federación de Municipios de la Región, la Red de Municipios Sostenibles (RedMur21) como vía de información e intercambio de las acciones emprendidas por los municipios en materia de medio ambiente y sostenibilidad local. En Castilla y León, además de las Estrategias de

³⁸⁹ La ley 1/1995 había creado el Consejo Gallego de Medio Ambiente.
³⁹⁰ Regulado por el Decreto 74/2006 y su modificativo, Decreto 137/2006.

Desarrollo Sostenido adoptadas en diferentes períodos, cabe señalar a nivel municipal, las acciones emprendidas por el Ayuntamiento de León, entre las cuales se encuentra la implantación de la A21L, cuyo proceso comenzó entre 2003 y 2004.

En Castilla - La Mancha, a nivel provincial destaca la agenda impulsada por la Diputación de Albacete y de la Junta de Comunidades de Castilla –La Mancha. En cuanto a los municipios, destaca la gestión mediante mancomunidades, entre las que se pueden señalar la Mancomunidad Almenara (16 municipios), la Mancomunidad Manchuela (18 municipios) y la Mancomunidad Sierra del Segura (12 municipios), siendo 19 los municipios que llevan a cabo planes individuales.

Como señala Martínez González (2011), las A21L se constituyen -al igual que en otros países- en retos casi exclusivos de los gobiernos municipales, al estar a su cargo las competencias en materia de medio ambiente. Una observación final es que en todas las CCAA la creación de redes ha sido fundamental para impulsar la implantación de las A21L.

CONCLUSIONES

PRIMERA. La simultaneidad entre el proceso de negociación de España para el ingreso a las Comunidades Europeas con la experiencia de descentralización territorial establecida por la nueva Constitución Española de 1978, hizo que las entidades regionales y locales no pudiesen influir efectivamente en el mismo. A diferencia de lo que ocurrió en Estados de larga tradición federal como Alemania, en la que los länder estuvieron atentos – desde el comienzo- a la cesión y reparto de competencias que se realizaba a las organizaciones supranacionales; los gobiernos subnacionales españoles tuvieron que esperar a que el proceso de descentralización se completara, para poder ir reclamando una inserción institucional en los niveles de articulación de la integración europea.

Así, a nivel regional, las Comunidades Autónomas comenzaron a realizar ingentes esfuerzos para tratar de influir en las políticas comunitarias, al verificarse que, con el ingreso de España a las Comunidades Europeas, se produjo, en el trauma de la adaptación, una apropiación paulatina de competencias que les eran propias, por parte del gobierno central. Basándose en consideraciones como la de la atribución exclusiva en materia de relaciones internacionales prevista en la Constitución, el ejecutivo español intentó erigirse en el actor privilegiado en el ámbito europeo. Esta situación, que no sólo se dio en España, encuadraba fácilmente en las teorías intergubernamentalistas que intentaron explicar el fenómeno de integración europea.

Si bien en los redactores de la Constitución Española estuvo presente la necesidad de incluir previsiones como las del artículo 93 que permite al Estado delegar competencias en órganos supranacionales; no se tomaron en cuenta, los efectos que en la distribución de competencias acarrearía el ingreso a un proceso de integración que tiene la facultad delegada, por parte de los Estados miembros, de crear normas que se caracterizan por su primacía y efecto directo en los ordenamientos jurídicos internos. Por ello, hubo numerosas

situaciones conflictivas que se ventilaron ante el Tribunal Constitucional respecto al tema, las que se fueron tornando más complejas con la progresiva absorción de materias por parte de la Unión Europea, en detrimento de las competencias de los Estados, entendidos estos en su concepción amplia.

SEGUNDA. La observación de dichas circunstancias, coadyuvaron a la utilización como marco teórico, de la gobernanza multinivel, ya que la misma permite un enfoque menos rígido que otras corrientes teóricas, a la vez que se adapta más adecuadamente a la organización y funcionamiento de la Unión Europea en las últimas dos décadas, así como al tipo de políticas europeas analizadas, que implican la intervención de diversos actores públicos y privados, en los diferentes niveles de gobierno.

Asimismo es destacable que, primero la gobernanza europea y luego la gobernanza multinivel, hayan ido incorporándose desde el sistema institucional europeo y por voluntad de sus Estados miembros. Mediante instrumentos propositivos, tanto la Comisión Europea (Gobernanza Europea. Un Libro Blanco) como el Comité de las Regiones (Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel) han remarcado la necesidad de implicar a los diferentes niveles de gobierno en el proceso decisorio europeo. A su vez, los países integrantes del bloque regional han adoptado reglas convencionales que refuerzan el rol de las entidades subestatales, mediante el reconocimiento de la autonomía local y regional, así como por el otorgamiento de la legitimación activa al CdR respecto al principio de subsidiariedad.

TERCERA. Del diseño inicial, las instituciones de la organicidad del proceso de integración europea que se perfilaron como más diferenciadas respecto a las de las organizaciones internacionales clásicas, fueron la Comisión Europea³⁹¹ y el Tribunal de Justicia. En efecto, la Comisión, fue establecida como la encargada de defender el interés general del esquema europeo y la propia integración de la misma, así como por el estatuto de los comisarios.

³⁹¹ Sin lugar a dudas, dentro de la etapa de los ejecutivos separados, resaltan las particulares características q

A nivel estatal, España ha tenido un comisario desde su ingreso al proceso de integración, integrando además los comités consultivos y de ejecución. Asimismo, las autonomías tienen, desde 1996, participación en diversos comités del ejecutivo europeo. Por su parte, las oficinas de representación de intereses regionales y locales en Bruselas, mantienen un diálogo abierto con la Comisión.

En su carácter de órgano judicial con competencia obligatoria, el Tribunal ha desarrollado a través de su jurisprudencia, los principios básicos del Derecho europeo: primacía y efecto directo, en ausencia de reconocimiento expreso de los mismos por parte de los tratados constitutivos. La progresiva consolidación de esos principios, permitió el avance del proceso de integración europea. Respecto a la relación del Derecho europeo con el ordenamiento jurídico español, la Constitución de 1978, incluyó disposiciones específicas al respecto, previendo la incorporación al proceso de integración. Asimismo, se desarrollarían por vía legal las disposiciones relativas a la participación de los poderes legislativos nacional y autonómico en la aplicación del Derecho europeo y en el control del principio de subsidiariedad, no existiendo previsiones de participación de las entidades locales en esa normativa.

En cuanto a la legitimación activa de las autonomías ante el Tribunal de Justicia, a pesar de que la misma no se encuentra reconocida convencionalmente, la institución judicial les ha otorgado a los entes regionales, una capacidad limitada, asimilable a la de las personas jurídicas particulares. Otro tanto ocurre con las entidades locales. En cuanto a la participación de las CCAA a través de las vías internas, se han establecido instancias para contemplar los intereses regionales, tanto en los casos en que el gobierno español actúe como demandado, o como demandante.

Para garantizar la presencia española en las instituciones y órganos, se creó – en 1986- la Representación Permanente de España. Diez años después, se incluiría en su ámbito, la Consejería para los Asuntos Autonómicos. En cuanto a la participación autonómica en el Consejo, la misma se ha ido incrementando,

integrando varias de sus formaciones e interviniendo en los distintos grupos de trabajo de la institución intergubernamental.

CUARTA. En el complejo sistema comunitario resultan especialmente relevantes los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. El principio de subsidiariedad, si bien ha sido reconocido implícitamente desde los comienzos del proceso de integración, fue introducido a texto expreso y con carácter general, por el Tratado de Maastricht. La vigente redacción convencional, a diferencia del tratado que consagró la UE, introduce expresamente a las entidades subestatales. Así, el principio quedó consagrado en su concepción evolutiva, al introducir a los niveles regional y local en la distribución competencial en materias concurrentes con la UE.

En cuanto al control jurisdiccional, tanto los Estados miembros como el Comité de las Regiones cuentan con la posibilidad de interponer un recurso ante el TJUE. La legitimación del Comité de las Regiones se circunscribe a los actos en los que sea necesaria su opinión. En el plano interno, en España –en el marco de la Comisión Mixta del Congreso de los Diputados y del Senado- se estableció un sistema de participación de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en el control del principio de subsidiariedad.

Si bien el control de principio de subsidiariedad se encuentra regulado a nivel europeo y nacional, las CCAA han ido estableciendo regulaciones internas. Así, de las ocho Comunidades que han reformado sus Estatutos entre 2006 y 2011, solo Extremadura no estableció una disposición sobre su potestad de contralor. La regulación del procedimiento se ha realizado en diversos instrumentos: en el reglamento del Parlamento, por resoluciones de su Presidencia y por acuerdos de la Mesa.

QUINTA. Las primeras décadas de la integración europea se caracterizarían por tener como protagonistas principales a los Estados nacionales, manteniéndose relegada la cuestión regional. Ante la falta de previsiones normativas de participación, las entidades subestatales europeas fueron diseñando un entramado de redes, asociaciones y organizaciones que reúnen

a una gran cantidad de entidades subestatales del ámbito europeo. A través de su actividad y con la ayuda de la Comisión y el Parlamento, lograron integrarse en la estructura orgánica de la Unión Europea, fue sin dudas la creación del Comité de las Regiones, en Maastricht.

Más allá de su carácter consultivo, el órgano les permitió a las autoridades regionales y locales, estar en el centro de decisión del proceso de integración, facilitando su comunicación con las instituciones y tratar así de incidir en la resolución de asuntos de interés subestatal. Asimismo, el Comité ha visto aumentadas sus funciones, al requerirse su dictamen preceptivo para muchas materias. Otro paso importante y largamente reclamado por el Comité, es la legitimación activa ante el Tribunal de la Unión, que se le otorga en el marco del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. No obstante, la situación de las corporaciones locales, cuenta con un peso variable, dependiendo de la estructura y potestades que la regulación de cada Estado Miembro les otorgue.

Otra forma de inserción que han diseñado es la apertura de oficinas y delegaciones en Bruselas. De ser simple centro de información y de promoción del comercio, comenzaron a adquirir cada vez más un perfil político, con un constante diálogo con los diferentes actores del complicado proceso comunitario. En cuanto a las entidades locales, la apertura de la oficina de la asociación aragonesa, se convirtió en un ejemplo a seguir por los gobiernos locales de otras Comunidades Autónomas. En el plano interno, los reclamos de las autonomías derivaron en el establecimiento de mecanismos de negociación para que las CCAA pudieran incidir en la formación de la voluntad del Estado, tanto en la fase ascendente como descendente en materia de políticas comunitarias.

SEXTA. En cuanto al tema de la ordenación del territorio en el ámbito europeo, el mismo comienza a ser tratado por el Consejo de Europa, ya en la década de los años 70 del siglo pasado, siendo uno de sus resultados, la adopción de la Carta Europea de Ordenación del Territorio, en la cual se propone un concepto de ordenación del territorio como dimensión espacial de las políticas

económicas, sociales, culturales, ambientales de cualquier sociedad. Si bien la actividad del Consejo de Europa en esta materia, es previa a la de la Unión Europea, continuó avanzando con ella.

En la esfera del proceso de integración europeo, se adoptó en 1999, la Estrategia Territorial Europea (ETE), lanzada con el objetivo de lograr una aproximación en la ordenación territorial de la compleja estructura de una Europa comunitaria que comprende diversas realidades en la materia. Las sucesivas ampliaciones de la Unión Europea han contribuido a complicar más un panorama que incluye diversos tipos de organización estatal, desde los estrictamente centralistas hasta los Estados federales, pasando por diversas variantes de descentralización.

Aunque careciendo de potestades formales para desarrollar una política de ordenamiento territorial, se emprendió la elaboración de un sistema de regulación laxo, que involucró a diferentes instituciones y órganos. En el marco de la ETE, se puso en marcha la Red Europea de Observación sobre Cohesión y Desarrollo territoriales, que cuenta con puntos focales en todos los países de la UE. En el año 2007 se adoptó la Agenda Territorial de la Unión Europea-Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas, estableciéndose para su implementación una serie de acciones de diversas instituciones y órganos europeos, incluyendo además, un diálogo con los Estados miembros y sus distintos niveles de gobierno. La misma sería renovada en 2011, estableciéndose la Agenda Territorial de la Unión Europea 2020, que toma en consideración las nuevas perspectivas que afronta el sistema de integración regional.

Tradicionalmente establecida como una política de marcado carácter jerárquico, el ordenamiento territorial propuesto desde el ámbito europeo supone un cambio de paradigma en la materia. Es que, al incluirse en su tratamiento, aspectos socioeconómicos y ambientales, ya no podrían establecerse en esas políticas, lineamientos únicamente desde el Estado.

En España, las competencias en materia de ordenación territorial quedan en manos de las CCAA, que han ido incorporándola en sus Estatutos de Autonomía. Ejerciendo dicha competencia, se han adoptado diversas leyes y planes autonómicos relativos al ordenamiento del territorio. Esos instrumentos se inspiran, en gran parte, en la Carta Europea de Ordenación del Territorio y en la Estrategia Territorial Europea (ETE), y se proponen como objetivos: la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, un uso racional de los recursos naturales y una utilización pertinente del territorio. Las distintas experiencias autonómicas muestran variedad en su implementación, ya que ponen el énfasis en distintos aspectos de la planificación estratégica que se impulsa desde el ámbito europeo.

SÉPTIMA. Si bien el tema ambiental no se encontraba previsto en los primeros tratados, paulatinamente se fue incorporando en la integración europea, a partir del lanzamiento del Primer Programa de Acción del Medio Ambiente, por mandato de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de octubre de 1972. Los programas han continuado estableciéndose a lo largo de los años, estando vigente en la actualidad el VII Programa.

A nivel convencional, el Acta Única Europea integra el medio ambiente a las políticas comunitarias, en tanto que en las posteriores reformas se irían consolidando disposiciones relativas al tema, que recogen principios desarrollados en los Programas de Acción y en la normativa internacional. Al tratarse de una competencia compartida, las relaciones entre los Estados miembros y la Unión Europea, se basa en el principio de subsidiariedad.

Respecto a los actores, cabe mencionar que, además de las instituciones y órganos que intervienen en el proceso decisorio, se estableció la Agencia Europea de Medio Ambiente (1990), que desarrolló una Red Europea de Información y Observación del Medio Ambiente, de la que participan los gobiernos nacionales y regionales. En España, las CCAA participan de la Red como uno de los Principales Elementos Componentes del sistema nacional.

En cuanto al desarrollo español de una política de medio ambiente, cabe señalar la adopción de la Ley de Evaluación Estratégica, que exige que las administraciones públicas de todos los niveles, de forma previa a la aprobación de planes y programas, realicen un informe de sostenibilidad ambiental, el cual –junto al plan inicial- serán sometidos a un proceso de consulta pública, incluyendo la realización de consultas transfronterizas.

OCTAVA. En concordancia con las acciones desarrolladas a nivel internacional en materia de desarrollo sostenible, se adoptó en el ámbito europeo, la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible (EDS), por la que se realizan recomendaciones a los Estados miembros y a sus entidades subestatales, en el sentido de que adopten medidas y acciones para alcanzar un desarrollo sustentable. Debido a los escasos resultados y con el objetivo de realizar las adecuaciones necesarias, la EDS fue sometida a revisión. En materia de acción exterior, la UE y sus Estados miembros han adoptado diversos compromisos, como el Protocolo de Kyoto y su enmienda de Doha; y el Acuerdo de París.

En España, en el año 2007, se aprobó la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, con el objetivo realizar un primer diagnóstico acerca de la sostenibilidad en el país y de las tendencias existentes, a efectos de poder identificar los principales desafíos y trazar las líneas de acción pertinentes. Se plantea también la necesidad de determinar los instrumentos más adecuados, así como los mecanismos de participación y de cooperación de todos los actores involucrados. El documento desataca su alineamiento con la estrategia europea.

En lo que respecta a las acciones sobre políticas de desarrollo sostenible, en su triple dimensión territorial, social y económica que ha emprendido en los últimos años la Unión Europea, cabe resaltar el hecho de que se trata de una materia en la que la entidad supranacional no tiene competencia específica, y que a la vez encuentra sus fundamentos en el sistema internacional y en otras organizaciones y redes europeas. Por ello se ha usado el mecanismo de las recomendaciones, directrices, libros blancos y verdes, lo que, no obstante, ha

logrado generar que, al interior de los Estados miembros se hayan adoptado instrumentos flexibles pero también medidas legislativas basadas en actos europeos no vinculantes.

De esta manera, la promoción del desarrollo sostenible, partiendo de una base no obligatoria, toma este carácter en una segunda instancia. Y de una manera que, al señalar la necesidad de involucrar a distintos actores en todo este proceso, hace que la aceptación de este tipo de políticas ofrezcan menos resistencias que si vinieran impuestas. Estas características encuadran, a nuestro juicio, con el marco conceptual de la gobernanza multinivel, que, en el ámbito europeo, reúne la doble condición de línea teórica de análisis y de práctica impulsada por distintos actores.

Otra forma de penetración en los ordenamientos jurídicos internos es que la acción europea entronca, cada vez más, la sostenibilidad con las políticas en las cuales sí tiene poder de decisión. Entre ellas se encuentra la política de fondos estructurales, en los que la dimensión medioambiental ha ido incrementándose.

NOVENA. España ha sido beneficiada desde su ingreso al proceso de integración europea, de las distintas ayudas europeas, siendo los Fondos Estructurales Europeos uno de los instrumentos financieros a través de los cuales se desarrolla la política regional por parte de la Administración del Estado.

Con relación a los beneficios producidos por los fondos, iniciativas y programas europeos, luego de la reforma de 1988, el aumento de los fondos estructurales tuvo un impacto positivo en la casi totalidad de las CCAA. En una primera etapa las diversas actuaciones fueron destinadas a la inversión en infraestructura física.

La aplicación de los fondos comunitarios es un claro ejemplo de la instrumentación de una política en múltiples niveles de administración, ya que, si bien, se reconoce a las autoridades nacionales una amplia autonomía para la

gestión y aplicación de las políticas comunitarias, las mismas deben llevarse a cabo teniendo en cuenta al principio de subsidiariedad. En las diferentes reformas de los fondos, se ha ido reconociendo una dimensión local.

Para el vigente período de programación, la gestión del 47,1% de los fondos estructurales estará a cargo de las CCAA, lo que representa un 8,4% más que en el período anterior. Distinta es la situación que se verifica para los gobiernos locales ya que su participación no se ve modificada respecto a la programación. Para la actual implementación de la política de cohesión se han establecido 45 programas operativos. En cofinanciación con el FEDER se cuenta con 3 programas nacionales: Iniciativa PYME, Crecimiento inteligente y Crecimiento sostenible, y los 19 programas regionales.

Dentro del Programa Operativo de Crecimiento Sostenible (POCS) la Administración del Estado contempla un Eje Urbano destinado a municipios o agrupaciones de municipios pertenecientes a la misma CCAA, con una población de más de 20.000 habitantes. Los municipios menores deberán recurrir al Programa de Desarrollo Local Participativo (GDR – Leader). Asimismo, el POCS dedica 507,6 millones de euros para Proyectos singulares en economía baja en carbono en el ámbito local (EBC), destinándose a la eficiencia energética el 70% de la ayuda y el 30% restante a las energías renovables. Los beneficiarios son los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, o las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares que los representen. Por su parte, el Programa Operativo –plurirregional- de Crecimiento Inteligente 2014-2020 (POCInt), concreta la estrategia y los objetivos de la intervención de la Administración General del Estado (AGE) -en cofinanciación con el FEDER- prevé la realización de iniciativas para perfeccionar la gestión de servicios públicos municipales. El Plan Nacional de Ciudades Inteligentes cuenta con una dotación de 153 millones de euros.

DÉCIMA. En España se comenzaron a instrumentar diferentes experiencias de Agendas 21 Locales (A21L), mucho antes de la adopción de la EEDS. Mayor protagonismo que el gobierno central, han desarrollado en el tema las distintas Comunidades Autónomas, muchas de las cuales comenzaron a establecer sus

propias estrategias de desarrollo sostenible. Los gobiernos regionales han brindado diversos apoyos a sus respectivos municipios, tanto en ayudas económicas como en apoyo técnico y metodológico. En el año 2003 se elaboró un Convenio Marco de Colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Federación Española de Municipios y Provincias, como vía de instrumentación de las A21L. También a nivel autonómico se han constituido redes con esa finalidad. En el año 2009 había en España 3.763 municipios que han emprendido el proceso de implantación de la Agenda.

Las autoridades locales, y en particular las municipales, son el nivel de gobierno más adecuado para la implementación de este tipo de programas, dado su mayor conocimiento de la problemática socio-económica y ambiental que tienen en sus respectivas jurisdicciones. En coordinación y cooperación con otros niveles de gobierno, y otorgando un papel central a la participación ciudadana, se han venido desarrollando diferentes planes locales de desarrollo sostenible.

UNDÉCIMA. La Constitución Española no estableció las competencias de entes locales. Las mismas serían explicitadas por la ley que sienta las bases del gobierno local, que no establece una lista determinada y completa de las competencias a desarrollar por las corporaciones locales. Por su parte, la legislación autonómica se ha preocupado en otorgar competencias a las diputaciones o comarcas, siendo muy escasa la normativa dirigida al primer escalón de la organización territorial. Asimismo, se encuentran otras competencias de carácter municipal, en diversa legislación sectorial.

Los gobiernos locales han ampliado su agenda con temas tales como desarrollo sostenible y la cooperación para el desarrollo. Los municipios españoles tienen, además de las competencias propias: urbanismo, medio ambiente urbano, red de agua potable y saneamiento, infraestructura viaria, policía local y servicio de bomberos, salud pública, etc.; las que el Estado y las CCAA les deleguen. Así, las competencias municipales se imbrican directamente con la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible.

En materia de hacienda, los municipios cuentan con los tributos propios; las participaciones en los tributos del Estado y de las CCAA; las subvenciones; los recibidos por concepto de precios públicos; etc. Con referencia al tema del financiamiento local, hay que tener en cuenta que en la segunda generación de Estatutos autonómicos, se incorporaron cambios en la distribución de los recursos tributarios entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Con la crisis del Estado de bienestar se puso de manifiesto la insuficiencia que, para una adecuada gestión pública local, se había estado implementando desde el nivel estatal y el autonómico, basada en un intervencionismo económico combinado con una descentralización en la fase de la prestación de servicios.

De acuerdo a lo analizado durante el trabajo de investigación, se ha visto como, el impacto del ingreso de España a las Comunidades Europeas, a la vez que se estaba completando el proceso de descentralización autonómico, fue produciendo alteraciones en la distribución de competencias entre los distintos niveles de administración. En el caso de las entidades locales, la cuestión se hace más compleja al no tener atribuciones establecidas constitucionalmente y la dispersión legislativa en las que se encuentran consagradas.

Si bien, en la elaboración y aplicación de las políticas europeas tienen el monopolio, los ejecutivos nacionales, las CCAA han logrado ciertas formas de participación en algunas instituciones y la posibilidad de integrar el Consejo que tienen las regiones de los Estados Miembros, mecanismos éstos que se consideran insuficientes por parte de las autonomías. En lo que se refiere a los entes locales, sólo disponen de un lugar menor en la delegación española que integra el Comité de las Regiones, órgano consultivo que, a pesar de haber avanzado en su posición en el proceso decisorio europeo, no tiene el carácter de co-decisor y no parecen, más allá de los reclamos en ese sentido, estar dadas las condiciones para que alcance ese rol.

Como se ha visto, en materia de ayudas europeas, salvo en los casos minoritarios -en cantidad y en fondos- que son de aplicación directa por la Comisión (como es el caso de las Iniciativas Comunitarias o el Programa Life),

las entidades locales dependen de la programación que realizan la administración central y la administración autonómica correspondiente. No obstante, en el nivel local se concentran muchas de las competencias en materia de medio ambiente y de desarrollo sostenible.

Las entidades locales parecen haber sido las más relegadas en el proceso de adaptación de España a las Comunidades Europeas- Unión Europea, en la medida en que el proceso de integración se ha ido profundizando y las CCAA fueron reforzando sus competencias en el Estado autonómico. En efecto, la dimensión local de muchas de las políticas europeas, no ha sido acompañado de la necesaria participación en la elaboración y ejecución de dichas políticas, tanto a nivel supranacional como estatal.

BIBLIOGRAFÍA

Abellán Honrubia, Victoria (Coord.) (1985). *La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autónomas: coloquio de Barcelona*, Generalitat de Catalunya, Barcelona.

Aguado, I., Barrituia, J. M. y Echebarría, C. (2007). “La Agenda 21 Local en España”, en *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, N° 64, 1er. cuatrimestre 2007, 174-213.

Aguilar, Luis F. (2007). “El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”, ponencia presentada en XII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 30 oct.- 2 nov.

Aguilera de Prat, Cesáreo R. (1991). “Nacionalismos, Partidos y *Devolution* en el Reino Unido”, en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), Núm. 71, Enero-Marzo 1991, pp. 111-169.

Aja Fernández, Eliseo (2005). “La Conferencia de Presidentes del Estado Autonómico”, en *Informe comunidades autónomas*, N° 2005, 2005, pp. 789-801, disponible en <http://idpbarcelona.net/esp/informe-comunidades-autonomas/informe-2005.php>, consultado el 12 de abril de 2014.

Aja, Eliseo (2003). “Lección tercera – Las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en Jaime Rodríguez Arana y Pablo García Mexía (dir.) *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Instituto Nacional de Administración Pública- Editorial Montecorvo, Madrid, pp. 501-532.

Alcántara, Manuel (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio*, Fondo de Cultura Económica, México.

Aldecoa Luzarraga, Francisco y Guinea Llorente, Mercedes (2008). "El rescate sustancial de la Constitución Europea a través del Tratado de Lisboa: la salida del laberinto", en *Documento de Trabajo N°9/2008*, Real Instituto Elcano, disponible en www.realinstitutoelcano.org, consultado el 10 de abril de 2009.

Alonso Ibáñez, María Rosario (2016). "Las actuaciones de regeneración y renovación urbanas", en *Práctica Urbanística*, Número 138, enero-febrero 2016, pp. 42-55.

Alonso Sanz, Ixone (2009). "Evolución de la descentralización y el gasto público en España", en *Revista española de control externo*, Vol. 11, N° 31, 2009, pp. 77-106. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3039398>, consultado el 10 de enero de 2015.

Arce Janáriz, Alberto (2002). "Las Regiones Legislativas de La Unión Europea", en *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, N° 7, 2002, pp. 3-18.

Ares Castro-Conde, Cristina (2006). "El 'diálogo territorial': Génesis y primeros pasos de un nuevo instrumento de gobernanza en la elaboración de las políticas públicas de la UE", en *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas* Vol. 5, n° 1, 2006, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, España, pp. 161-176 2006.

Ares Castro-Conde, Cristina (2010). "A vueltas con la gobernanza multinivel", en *Revista Española de Ciencia Política*, N° 22, 2010, pp. 119-133.

Arias Martínez, M.^a Antonia (2015). "La puesta a examen de las competencias municipales en un contexto de crisis: del pacto local a la recentralización competencial", en *Estudios y Comentarios*, INAP, 26/11/2015. Disponible en: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1505496>, consultado el 12 de enero de 2016.

Arnold, Rainer (2008). "El Tratado de Reforma de Lisboa: Algunas Reflexiones desde la Perspectiva Alemana", en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, N° 9, enero-junio 2008. Disponible en <http://www.ugr.es/~redce/REDCE9/articulos/08RainerArnold.htm>, consultado el 20 de julio de 2015.

Arroyo Gil, Antonio (2004). "Presente y futuro del federalismo alemán", en *Cuadernos de Alzate*, n° 30, 2004; pp. 15-36.

Bacigalupo Saggese, Mariano (2001). "Las Regiones en la Unión Europea. (La participación institucionalizada de las Regiones en el proceso decisorio comunitario a través de su presencia directa en la estructura orgánica de la Unión Europea)", en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n° 1- 2° semestre 2001, pp. 59-79.

Balaguer Callejón, F.; Cámara Villar, G.; López Aguilar, J. F.; Cano Bueso, J.; Balaguer Callejón, M.L.; Rodríguez, A. (2001). *Derecho Constitucional*, Volumen II, 1er. reimpresión, Editorial Tecnos, Madrid.

Baldiello, Lorenza (2004). "La representación regional en Bruselas: evolución, funciones y perspectivas", en *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Francesc Morata (ed.), Tirant lo Blanch, Valencia, pp 327-368.

Barrenetxea Ayesta, M, Echebarria Miguel, C. y Cardona Rodríguez, A. (2003). "El gasto medioambiental en las Comunidades Autónomas y la Agenda Local 21: análisis y evaluación", ponencia presentada en el *III Congreso de la Sociedad Española de Evaluación*, Jerez, 12-14 de noviembre de 2003. Disponible en: <http://www.sociedadevaluacion.org/web/index.php?q=node/174>, consultado el 13 de mayo de 2015.

Benabent F. de Córdoba, Manuel (2009). "Los planes de ordenación del territorio en España: De la instrumentación a la gestión.", en V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, FUNDICOT, Málaga, pp. 143-158.

Biglino Campos, Paloma (coord.) (2003). *La política de las Comunidades Autónomas y su control parlamentario*, Tirant lo Blanch, Valencia.

Blasco Díaz, José Luis (2010). “La distribución competencial en materia de costas”, en *REAF*, núm. 10abril 2010, pp. 245-285.

Bowman, M. y Hampton, W. (comp.) (1993). *Democracias locales- Un estudio comparativo-*, Fondo de Cultura Económica, primera reimpresión, México.

Bulmer, Simon J. (1995) “El análisis de la Unión Europea como un sistema de gobernación”, traducción de Carlos Closa, en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), número 90, octubre – diciembre, pp. 85-112.

Bulmer, Simon J. (1993). “The Governance of the European Union: A New Institutional Approach”, en *Journal of Public Policy*, vol.13, nº 4, (Oct.-Dec. 1993), Cambridge University Press, pp. 351 - 380.

Caamaño Domínguez, Francisco (2004). “Autonomía local y principio de subsidiariedad”, Conferencia dictada en el Congreso *Municipia Siglo XXI- Ciudadanía y Gobierno Local*, el día 3 de diciembre de 2004. Disponible en: <http://www.dpz.es/diputacion/areas/presidencia/asistencia-municipios/municipia/congreso/ponencias/francisco-caama%F1o.pdf>, consultado el 15 de mayo de 2015.

Cárdenas, Francisco (2006). “Agendas 21 de los Municipios del Eixo Atlántico: una Visión de Futuro más Sostenible”, en *Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, nº 10, Xullo- Decembro, pp. 63-78. Disponible en: www.eixoatlantico.com, consultado el 24 de mayo de 2009.

Cascajo Castro, José Luis (1987). “La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones comunitarias del Estado: La Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas”, en las *II Jornadas de*

Pamplona sobre el Estado autonómico, coord. por Alberto Pérez Calvo, pp. 81-88.

Cassese, A. (2003) *Lo spazzio giuridico globale*, Laterza, Roma-Bari.

Castellá, Josep M. (2008). “Las comunidades autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en la Unión Europea”, en *Revista d'estudis autonòmics i federals*, ISSN 1886-2632, N°. 6, 2008, págs. 37-91.

Carmona, Rodrigo R. (2006) “Nuevas formas de gestión pública en el desarrollo local: Elementos y perspectivas para el estímulo de procesos concertados de desarrollo”, en *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*, Adriana Rofman y Alejandro Villar (compiladores), Editorial Espacio, Buenos Aires, pp. 155-167.

Cereceda, R (2006). “La sostenibilidad ambiental y las agenda 21. Sociedad y utopía”, en *Revista de ciencias sociales*, 28, pp. 221-232.

Chávez Becker (2008). “Relevancia social y gobernancia democrática: Reflexiones desde el desempeño organizacional”, ponencia presentada en el *Congreso ISRT*, Barcelona, 9-12 de julio. Disponible en <http://www.istr.org/conferences/barcelona/WPVolume/ChavezBecker.pdf>, consultado el 6 de enero de 2009.

Christiansen, Thomas y Jorgensen, Knud Eirk (2004). “La gobernancia transregional en la nueva Europa, en *Gobernancia multinivel en la Unión Europea*, Francesc Morata (ed.), Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 369-394.

Cienfuegos Mateo, Manuel (2007). “Comunidades Autónomas, Tribunales de la Unión Europea y Responsabilidad por el incumplimiento autonómico del derecho comunitario. Reflexiones a partir de la práctica reciente”, en *REAF* - 5/2007, pp. 39-99. Disponible en

<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2478816>, consultado el 2 de febrero de 2015.

Closa Montero, Carlos (1997). *Sistema Político de la Unión Europea*, Editorial Complutense, Madrid.

Closa Montero, Carlos (2003a). “El libro Blanco sobre la Gobernanza”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Número 119. Enero-Marzo, pp. 485-504.

Closa Montero, Carlos (2003b). “Secuencia, compromisos difusos y hegemonía: enlazando institucionalismos en la UE”, en *Estudio/Working Paper 16/2003*, Universidad de Zaragoza, pp. 1-17.

Colino, C (Coordinador), Carmona, A., Tuñón, J., Hombrado, A. Martos, Murillo, E. (2013). *Las comunidades autónomas frente a los retos de la nueva política de cohesión europea en la Europa ampliada, Capacidades y estrategias.*, Fundación Alternativas-Consejería de Hacienda y Sector Público del Principado de Asturias.

Comisión Europea (1999). *Reforma de los Fondos Estructurales. Análisis comparado*. Disponible en: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/irfos%20.pdf, consultado el 12 de marzo de 2015.

Comisión Europea. *Gobernanza Europea* (2001). *Un Libro Blanco*, COM (2001) 428, 25 de julio de 2001. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0428:FIN:ES:PDF>, consultado el 10 de diciembre de 2013.

Comisión Europea. (2003). *Diálogo con las asociaciones de colectividades territoriales sobre la elaboración de las políticas de la Unión Europea*, COM (2003) Bruselas. Disponible en: <http://eur->

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0811:FIN:ES:PDF, consultado el 10 de diciembre de 2013.

Comisión Europea (2014) Informe de la Comisión sobre la actividad de los Comités en 2013, COM (2014) 572 final. Disponible en http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/docs/annual_report_2013_es.pdf, consultado el 20 de enero de 2015.

Comisión sobre Gobernanza Global (1995). *Nuestra Comunidad Global*, Alianza Editorial, Madrid.

Comité de las Regiones (2009). *Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel*, Dictamen de Iniciativa, CDR 89/2009 fin EN/FR-TRADEXT/EGR/cf/sz , 80° Pleno 17 y 18 de junio de 2009.

Comité de las Regiones (2014). *Carta de la Gobernanza Multinivel en Europa*, Resolución, COR-2014-01728-00-00-RES-TRA EN-PBC/GL/gf, 106° Pleno, 2 y 3 de abril de 2014.

Correa, Ma. Dolores; Fanlo, Ana; Manzanedo, Juan; Santillán, Santiago. (1995). "1986 -1993 Fondos comunitarios en España: Regionalización y análisis de su incidencia", en *D-95002*, Mayo 1995. Disponible en http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/Documentacion/Documents/DOCUMENTOS%20DE%20TRABAJO/D95002_Texto.pdf, consultado el 19 de octubre de 2015.

Crozier, Michel; Huntington, Samuel; Watanuki, Joji (1975). *The crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, New York.

Cruz Villalón, Pedro y Medina Guerrero, Manuel (Dirs.) (2012). *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Andalucía*, Parlamento de Andalucía.

Del Arenal, Celestino (2000). *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid.

De la Fuente Cabrero, Inmaculada (2005). “La participación de las comunidades Autónomas en la Unión Europea”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 7, octubre 2005, pp. 81-127.

De la Peña Amorós, María del Mar (2008). “Los tributos propios de las comunidades como instrumentos de corresponsabilidad”, en *Revista de Ciencias Jurídicas* Nº 117 (13-40) setiembre-diciembre 2008.

Del Riego, P. (2008). La Agenda 21 Local. ¿Qué está pasando con esta institución? *Ecosostenible*, 44, 22-26.

Delfour, Christines (2007). *España, las autonomías y Europa*, traducción de Carlos Justo Hernández, Ediciones Trea, Gijón.

Dirección General de Cooperación Autonómica (2008). *Informe sobre la Participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea. Año 2007*. Ministerio de Administraciones Públicas. Secretaría General Técnica.

Dougherty, James E. y Pfaltzgraff (1993). *Teorías en pugna de las Relaciones internacionales*, traducción de Cristina Peña, Grupo editor Latinoamericano (GEL), Buenos Aires.

Echebarría, M., Barrutia, J. M. y Aguado, I. (2007). La Agenda 21 Local en Europa: una visión general. *Ekonomíaz*, 64, (ejemplar dedicado a Desarrollo sostenible y Agenda 21 local), 72-91.

Elorrieta Sanz, Berezi (2009). “La Estrategia Territorial Europea: marcando el camino en la planificación regional española”, comunicación presentada en las *IV Jornadas valencianes d’ estudis regionals* –Congreso de la Asociación

Española de Ciencia Regional, XXXV Reunión de Estudios Regionales-, Valencia, 26 y 27 de noviembre de 2009.

Elorrieta Sanz, Berezi; Olcina Cantos, Jorge; Sánchez Aguilera, Dolores (2016). “La sostenibilidad en la planificación territorial de escala regional en España: estudio de casos”, en *Cuadernos Geográficos*, vol. 55, núm. 1, 2016, Universidad de Granada, pp. 149-175. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/171/17146265006.pdf>, consultado el 20 de septiembre de 2016.

Escribano Úbeda – Portugués, José (2011). *Sistemas Políticos - Constitucionales en el mundo*, Aebius, Madrid.

Espósito, Mariachiara (2004). “Dal Libro Bianco sulla governance europea alla Convenzione sul futuro dell’ Europa: Il Comitato delle Regioni e le sue componenti”, en *Le isituzioni del federalismo. Regione e Governo Locale: Bimestrale di studi giuridici e politici della Regione Emilia-Romagna*, N° 1, gennaio- febbraio, pp. 123- 148.

Falaudi, Andreas (2005). “La política de cohesión territorial en la Unión Europea”, traducción de Joaquín Farinós Dasí, en *Boletín de la AGE* N° 39, pp- 11-30.

Faramiñán Gilbert, Juan Manuel (2009). “El Tratado de Lisboa (Un juego de espejos rotos”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N° 17, junio de 2009, pp. 1-18.

Farinós i Dasí, J; Aldrey Vázquez, J.A, Del Río Franqueira, D. (2015). “Actualización del mapa de planes de Ordenación del Territorio en España”, en de la Riva, J.; Ibarra, P.; Montorio, R. y Rodrigues, M. (Eds.) 2015 *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación*, Universidad de Zaragoza-AGE, pp. 79-88.

Farinós i Dasí, Joaquín (2009). “Bases, métodos e instrumentos para el desarrollo y la cohesión territoriales: Diagnóstico y propuestas para el debate y la acción.”, en Joaquín Farinós, Joan Romero y Julia Salom (coords.) *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones*, Universidad de Valencia, Valencia, pp. 17- 62.

Farinós i Dasí, Joaquín (2008). Documento de presentación de la Mesa Redonda “Cohesión a través de la cooperación territorial en la Unión Europea: redes de intercambio de experiencia, conocimiento y capacidades en materia de desarrollo territorial y urbano entre Portugal y España”, en el *XI Coloquio Ibérico de Geografía*, Alcalá de Henares, 1-4 de octubre. Disponible en: http://www.geogra.uah.es/web_11_cig/cdXICIG/docs/01-PDF_Comunicaciones_coloquio/mesa_redonda_cohesion_joaquin-farinos.pdf, consultado el 3 de abril de 2014.

Farinós i Dasí, Joaquín (2005). “Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo del espacio relacional”, en *ERIA* 67, pp. 219-235.

Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)- Observatorio de la Sostenibilidad de España (OSE) (2012). Veinte años de políticas locales de desarrollo sostenible en España, FEMP.

Fernández Suárez, Emilio M. (2008). “Una nueva estrategia para el desarrollo de la agenda 21 en Galicia: núcleos pilotos de sostenibilidad”, Comunicación Técnica en *CONAMA 8- Congreso Nacional de Medio Ambiente-* , disponible en www.conama8.es, consultado el 10 de mayo de 2015.

Fernández De Gatta Sánchez, Dionisio (2013). “El séptimo programa ambiental de la Unión Europea, 2013-2020”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 41-42, Zaragoza, 2013, pp. 71-121.

Fernández Pons, Xavier (2010). “Tema 17. Fuentes del Derecho de la Unión (II): Derecho Derivado”, en *Derecho de la Unión Europea*, Víctor M. Sánchez (Dir.), Huygens Editorial, Barcelona, pp. 157-169.

Font, Nuria y Subirats, Joan (eds.) (2000). *Local y Sostenible. La Agenda 21 Local en España*, Icaria, Barcelona.

Fuentetaja Pastor, Jesús Ángel (2014). “Las Competencias Ejecutivas de la Administración Europea en el Ámbito de la Política Agraria Común”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, enero-junio, pp. 41-76.

Fukuda-Parr, Sakiko y Ponzio, Richard (2002). *Governance: Past, Present, Future Setting the governance agenda for the Millennium Declaration*, Bergen Seminar Series 2002/2003 (noviembre). Disponible en http://www.undp.org/governance/eventsites/PAR_Bergen_2002/gov-past-present-future.pdf, consultado el 12 de enero de 2012.

Galán Galán, Alfredo y Sánchez, Víctor M. (2010). “Tema 19. Relaciones entre el Derecho de la Unión y los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros”, en *Derecho de la Unión Europea*, Víctor M. Sánchez (Dir.), Huygens Editorial, Barcelona, pp. 175-190.

Gálvez Muñoz, Luis A. y Ruiz González, José Gabriel (2013). “Estado autonómico, cooperación intergubernamental y Conferencias de Presidentes”, en *Revista de Derecho Político- UNED- N.º 86*, enero-abril 2013, pp. 229-254, disponible <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=55948>, consultado el 26 de julio de 2015.

García Durán, Patricia (2001). “La política de cohesión económica y social comunitaria”, en Joaquín Muns (ed.), *Lecturas de integración económica. La Unión Europea*, Edicions Universitat de Barcelona, Barcelona, pp. 267-296.

García Mexía, Pablo (2006). “Breves apuntes sobre el Senado y los Entes Locales”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, núm. 17, pp. 337-353, disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=72748>, consultado el 12 de septiembre de 2015.

García Morillo, Joaquín (2000). “El Poder Judicial y el Ministerio Fiscal”, en en López et al. *Derecho Constitucional, Volumen II, 4º Edición, Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 217- 243.

Garzón Clariana, Gregorio (2010). “Los actos delegados en el sistema de fuentes de Derecho de la Unión Europea”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año nº 14, N° 37, pp. 721-760.

Garzón Clariana, Gregorio (1993). “Las fuentes del derecho comunitario”, en *Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, Gil Carlos Rodríguez Iglesias y Diego J. Liñán Nogueras (coords.), Editorial Civitas, Madrid, pp. 23-54.

Gil –Ruiz Gil-Esparza, C. y Quintana Iglesias, J. (2007). *El gasto público en España en un contexto descentralizado*, Instituto de Estudios Fiscales.

Gobierno del Principado de Asturias, Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural (2008). *Estrategia de Desarrollo Sostenible del Principado de Asturias*, Ed. Oficina para la Sostenibilidad, el Cambio Climático y la Participación (OSCCP).

Gomà, Ricard y Blanco, Ismael (2002). “Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones”, ponencia presentada en *VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre.

Gómez de la Torre del Arco, Mónica (2010). “Las etapas en la financiación autonómica. Un nuevo sistema de financiación”, en *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, XLIII (2010), pp. 331-354.

González Laxe, Fernando (2006). “Los espacios regionales en una Europa policéntrica”, en *Boletín ICE, Información comercial española*, N° 2870, febrero-marzo, pp. 13-27.

González Pascual, Maribel (2013). *Las Comunidades autónomas en la Unión Europea. Condicionantes, evolución y perspectivas de futuro*, Institut d'Estudis Autònòmics, Barcelona.

González Valvé, José Luis y Benedicto Solsana, Miguel Ángel (2007). *La Mayor Operación de Solidaridad de la Historia- Crónica de la Política Regional de la UE en España*, Plaza y Valdéz Editores, Madrid.

Graña, F (2005). *Diálogo social y gobernanza en la era del "Estado mínimo"*, Cinterfor/OIT, Papeles de la Oficina Técnica, 16, Montevideo.

Gutiérrez Castillo, Víctor Luis (2010). "Tema 27. Espacio de Seguridad, Libertad y Justicia", en *Derecho de la Unión Europea*, Víctor M. Sánchez (Dir.), Huygens Editorial, Barcelona, pp. 257-264.

Gutiérrez Castillo, Víctor Luis y López Jara, Manuel (2016). *El desarrollo y consolidación del espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea. La implementación del Programa de Estocolmo*, Tecnos, Madrid.

Gutiérrez Duarte, María Victoria; Rodríguez López, Ángel y Galván Vallina, Joaquín (2013). "Objetivos y principios fundamentales de la política ambiental europea", en *Revista Internacional del Mundo Económico y del Derecho*, Volumen VI (2013), pp. 37-69. Disponible en <http://www.revistainternacionaldelmundoeconomicoydelderecho.net/wp-content/uploads/RIMED-Objetivos-y-principios-de-la-pol%C3%ADtica-medioambiental-europea-%C3%81ngel-Rodr%C3%ADguez.pdf>, consultado el 4 de octubre de 2016.

Gutiérrez Vicén, Carlos (2006). "Países Bálticos", en *Asamblea- Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid-*, Especial Monográfico Vol. 2, Organización territorial de los Estados Europeos, Servicio de Publicaciones de la Asamblea de Madrid, setiembre, pp. 455-486.

Haas, Ernst. B (1958). *The Uniting of Europe, social and economics force, 1950-1957*, California: Stanford University Press.

Halliday, Fred (2000). "Global governance: prospects and problems", en David Held y Anthony McGrew (eds.) *The global transformations reader*, Polity Press, Malden, Mass, Blackwell, pp. 431-441.

Held, David y McGrew, Anthony (2003). *Globalización/Antiglobalización- Sobre la reconstrucción del orden mundial*, Paidós, Barcelona.

Herrero de la Fuente, Alberto A. (1999). "Los Fondos estructurales y sus reformas", en *Cuadernos de Estudios Empresariales*, número 9, pp. 333-353.

Herrero Sánchez, Cristina y Carrasco Pérez de Mendiola, Raquel (2010). "El presupuesto de las Comunidades Autónomas en un contexto de descentralización administrativa", en *Revista Española de Control Externo*, nº 34 Vol. 12, Núm. 34 (Ene 2010), pp. 119-149.

Hewitt de Alcántara, Cynthia (1988). "Usos y abusos del concepto de gobernabilidad", en *International Social Science Journal*, N° 155, marzo 1998. Disponible en www.unesco.org/issj/rics155/alcantarasp.html, consultado el 6 de enero de 2014.

Hirst, Paul (2000). "Democracy and Governance", en Pierre, J. (ed) *Debating Governance Authority, Steering and Democracy*, Oxford: Oxford University Press, pp. 13-35.

Hocking, Brian (2004). "Patrullar por la "Frontera": La condición de actores de los gobiernos no centrales", en *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Francesc Morata (ed.), Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 395-426.

Hoffman, Stanley (1982). "Reflections on the Nation-State in Western Europe Today", en *Journal of Common Market Studies*, 21 (1), pp. 21-38. Disponible en

<http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:2624671>, consultado el 26 de marzo de 2015.

Hoffman, Stanley (1966). "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe", en *Daedalus*, Vol. 95, No. 3, Tradition and Change (Summer, 1966), American Academy of Arts & Sciences, pp. 862-915.

Hooghe, Liesbet y Marks, Gary (2004). "Gobernanza estatocéntrica y gobernanza multinivel", en *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Francesc Morata (ed.), Tirant lo Blanch, Valencia, 51-86.

Huici Sancho, Laura (2003). *El Comité de las Regiones: su función en el proceso de integración europea*, Publicacions de la Universitat de Barcelona, Barcelona.

Junta de Andalucía (2003). *Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible: Agenda 21 Andalucía*, Consejería de Medio Ambiente.

Junta de Extremadura (2011). *Estrategia para el Desarrollo Sostenible de Extremadura*, Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente.

Keating, Michael (2004). "La política territorial y el nuevo regionalismo", en *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Francesc Morata (ed.), Tirant lo Blanch, Valencia, pp.189-218.

Keohane, Robert O. y Joseph S. Nye Jr (1977). *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston.

Keohane, Robert O. y Nye, Joseph (2000). *Governance in a Globalising World*, Brookings Institution Press, Washington DC.

Kohler-Koch, Beate (1999). "The Evolution and Transformation of European Governance" en Beate Kohler-Koch y Rainer Eising (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*, Parte I, Cap. 2, Routledge, Londres.

Kohler-Koch, Beate (2004). "Gobernanza interactiva: las regiones en la red de la política europea", en *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Francesc Morata (ed.), Tirant lo Blanch, Valencia, pp.121-158.

Kooiman, Jan (2004). "Gobernar en gobernanza", en *Revista Instituciones y desarrollo No.16*, traducción de Agustí Cerrillo Martínez, Instituto Internacional para la Gobernabilidad de Cataluña, pp. 171-194. Disponible en www.iigov.org, consultado el 6 de setiembre de 2015.

Le Galès, P (1998). "Régulation, gouvernance et territoire", en B. Jobert y J. Commaille (dirs.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Droit et Societé, vol. 24, Paris.

Le Galès, P. (2007) *Las ciudades europeas: conflictos sociales y gobernanza*, Comunidad Autónoma Madrid, Servicio de Documentación y Publicaciones, Madrid.

Lindberg, León N. (1963). *The Political Dynamics of European Economics Integration*, Standford: Standford University Press.

López Guerra, Luis (2000). "La organización de las Comunidades Autónomas", en López et al. *Derecho Constitucional, Volumen II, 4º Edición, Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp.345- 371.

López Guerra, Luis; Espín, Eduardo; García Morillo, Joaquín; Pérez Tremps, Pablo; Satrústegui, Miguel (2000). *Derecho Constitucional, Volumen II, 4º Edición, Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado*, Tirant lo Blanch, Valencia.

López Laborda, Julio (2006). "Veinticinco años de Financiación Autonómica: Balance y Perspectivas", en *Mediterráneo Económico*, Nº 10, pp. 197-219.

López Benítez, Mariano y Vera Jurado, Diego J. (2005). “La ordenación del territorio. Algunos datos para la redefinición conceptual y competencial de la materia”, en *Revista Jurídica de Navarra*, N°40, pp.163-199.

Luzón Benedicto, José Luis (2013). “Tipologías de regiones en la Unión Europea. Una aproximación a la nueva geografía regional europea.”, en *Tipologías de regiones en la Unión Europea y otros estudios*, José Luis Luzón Benedicto (ed.), pp. 11-22.

Maestro Buelga, Gonzalo (1989). “Senado y Comunidades Autónomas: Algunas propuestas funcionales”, en *Revista de Estudios políticos (Nueva Época)*, Núm. 65, Julio-Septiembre 1989, pp. 147-171.

Malamud, Andrés y Schmitter, P. (2006) La experiencia de Integración Europea y el potencial de Integración del Mercosur”, en *Desarrollo económico*, vol. 46 N° 181 abril-junio, pp. 3-31.

Malamud, Andrés (1999). “Partidos políticos en la Unión Europea: Una contradicción en los términos”, en *Revista Argentina de Ciencia Política*, Buenos Aires 3, pp. 65-77.

Mangas Martín, Araceli y Liñán Nogueras, Diego (2004). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, cuarta edición, Ed. Tecnos, Madrid.

Marbán Flores, Raquel (2006). “La Agenda 21 impulsora del desarrollo sostenible y de la protección del medio ambiente en Europa y España”, en *Boletín Económico de ICE* N° 2889, del 11 al 17 de diciembre de 2006, pp. 31-46.

Mariscal, Nicolás (2003). *Teorías Políticas de la Integración Europea*, Ed. Tecnos, Madrid.

Mariscal, Nicolás (2007). “Liderazgo tutelado de las instituciones. Convención Europea y Conferencia Intergubernamental 2003-04”, en *VIII Congreso Español*

de Ciencia Política y Administración. Política para un mundo en cambio, AECPA, realizado los días 18, 19 y 20 de septiembre de 2007, Valencia.

Marks, Gary (1993). "Structural Policy and Multilevel Governance in the EC", en Alan W. Cafruny & Glenda Rosenthal (eds.), *The State of the European Community* (Vol. 2 The Maastricht Debates and Beyond), Boulder: Lynne Rienner, pp. 391-408.

Marks, Gary. y Llamazares, Iván. (1995). "La transformación de la movilización regional en la Unión Europea", en *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 22, nº 1, pp. 149-170.

Martín y Pérez de Nanclares, J. (2004). "Las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario: Balance crítico y propuestas de reforma», *Documento de trabajo*, Real Instituto Elcano, Nº 55, 25-10-04. Disponible en: www.realinstitutoelcano.org, consultado el 30 de mayo de 2015.

Márquez Cruz, Guillermo (2006). "Las formas y tipos de gestión de las competencias de los gobiernos locales: la dinámica de la gobernanza y el marco de las políticas públicas", en *Documentos de Trabajo, Xeografía*, Nº 19, pp. 5-61.

Márquez Cruz, Guillermo (2007). *Política y gobierno local. La formación de las Entidades locales en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

Márquez Cruz, Guillermo (2008). "Comunidades autónomas y Entidades Locales: estrategias multinivel en la formación de gobierno", en F. Pallarés Porta (coord.), *Elecciones autonómicas y locales 2007*, Centro de Investigaciones Sociológicas, España, pp. 195-318.

Martínez González, J.A. "Retos de la Agenda Local 21 en Europa", en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, febrero 2011. Disponible en www.eumed.net/rev/cccss/11/ , consultado el 16 de enero de 2015.

Martínez Pallarés, Pedro Luis (2014). La Planta Local tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Esperando a Godot, Informe, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, Fundación Manuel Giménez Abad, N^o 7 -junio de 2014, pp. 70-82.

Marzano, Federico (2012). Dal lobbying al networking: le Regioni italiane a Bruxelles. I casi di Lombardia, Lazio e Campania Anno Accademico 2010/2011 - Dipartimento di Scienze Politiche, Corso di laurea in Relazioni Internazionali, Cattedra in Teoria e tecniche del lobbying, Libera Università internazionale degli Studi Sociali (LUISS). Disponible en <http://tesi.eprints.luiss.it/7532/1/marzano-tesi-2012.pdf>, consultado el 17 de febrero de 2014.

Mastromarino, Anna (2010). *Il federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale negli stati multinazionali*, Centro Studi sul Federalismo, Studi 14, Giuffrè Editore, Milán.

Mayntz, Renate (2002). “Los Estados nacionales y la gobernanza global”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N^o 24 (Oct.), Caracas, pp- 1-8. Disponible en <http://www.clad.org.ve/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/024-octubre-2002/0043401>, consultado el 25 de agosto de 2012.

Mazzoleni, Martino (2004). “Le Regioni nel decision-making europeo secondo il progetto della Convenzione: continuità o cambiamento?”, en *Le istituzioni del federalismo. Regione e Governo Locale: Bimestrale di studi giuridici e politici della Regione Emilia-Romagna*, N^o 1, gennaio- febbraio, pp. 149-176.

Medina Guerrero, Manuel (2014). “La reforma del régimen local: una honda transformación de las relaciones intergubernamentales”, en *QDL*, N^o 34, febrero de 2014, Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 147-161.

Meny, Ives y Thoenig, Jean-Claude (1992). *Las políticas públicas*, versión española a cargo de Francesc Morata, Ariel Ciencia Política, Barcelona.

Messner, Dirk (ed) (2000). *Desafíos de la globalización*, Friedrich Ebert Stiftung, Lima.

Mitrany, David (1948). "The Functional Approach to World Organization", en *International Affairs*, Volume 24, Issue 3, (jul. 1948), pp. 350-363.

Mitrany, David (1965). "The Prospect of Integration: Federal or Functional", en *Journal of Common Market Studies* (JCMS), Volume 4, Issue 2, June 1965, pp.119-149.

Montero, J.R. y Cordero, Guillermo (2009). Elecciones europeas en España: partidos nacionalistas y circunscripción única, en *ARI*, N° 89/2009, Real Instituto Elcano. Disponible en: www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Especiales/EleccionesParlamentoEuropeo/Analisis-Publicaciones/Publicaciones+RIE/ARI89-2009, consultado el 15 de junio de 2009.

Morata, Francesc (1995). "Influir para decidir: la incidencia de los lobbies en la Unión Europea", en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Núm. 90, Octubre- Diciembre 1995, pp. 129-146.

Morata, Francesc (editor) (2000). *Políticas públicas en la Unión Europea*, Ariel Ciencia Política, Barcelona.

Morata, Francesc (2002). "Gobernanza multinivel en la Unión Europea", en *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002, pp. 1-14. Disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0044413.pdf>, consultado el 8 de junio de 2010.

Morata, Francesc (2004a). "Regiones y gobernanza multinivel en la Unión Europea", en *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Francesc Morata (ed.), Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 19-50.

Morata, Francesc (2004b). "Políticas de cohesión y gobernanza europea: el caso de Cataluña", en *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Francesc Morata (ed.), Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 159-188.

Morata, Francesc (2004c). "Come migliorare la governance democratica europea con le Regioni", en *Le Istituzioni del Federalismo* 1.2004, pp. 23-41.

Morata, Francesc (2005). "El proyecto de Tratado constitucional: la participación regional en el control del principio de subsidiariedad", en *Working Paper On Line de l' Institut Universitari d' Estudis Europeus*, Barcelona.

Morata Francesc y Mateo González, Gemma (Editores) (2007). *España en Europa- Europa en España 1986-2006*, Fundación Cidob, Barcelona.

Moravcsik, Andrew (1995). Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder, en *Journal of Common Market Studies*, Volume 33, Issue 4, December 1995, pp. 611-628.

Moravcsik, Andrew (1993). "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", en *Journal of Common Market Studies*, Volume 31, Issue 4, December 1993, pp. 473-524.

Moreno Vázquez, Manuel (2001). *Comité de las Regiones y Unión Europea*. Editorial Tirant lo Blanch, Valencia.

Munck, Gerardo L. (2003). "Gobernabilidad democrática a comienzos del siglo XXI: una perspectiva latinoamericana", en *Revista Mexicana de Sociología*, año 65, número 3, julio-septiembre, México, pp. 565-588.

Muns, Joaquín (ed.) (2001). *Lecturas de integración económica. La Unión Europea*, Edicions Universitat de Barcelona, Barcelona.

Muñoz Machado, Santiago (ed.) (2003). *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, Madrid.

Nagel, Klaus-Jürgen (2004). “La actuación de las regiones en la política europea: un análisis comparado”, en *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Francesc Morata (ed.), Tirant lo Blanch, Valencia, pp.245- 284.

Natera, Antonio (2004). *La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular*, Documentos de Trabajo “Política y Gestión” n° 2/2004, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid.

Navarro Gómez, Carmen (2002). “Gobernanza en el ámbito local”, ponencia presentada en el *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre. Disponible en: unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043412.pdf, consultado el 15 de octubre de 2010.

Nouvilas Rodrigo, Mirna (2012). “Las oficinas regionales españolas en Bruselas: ¿la clave para una participación efectiva en la UE?”, en *Revista CIDOB d’ afers internacionals*, n° 99 (septiembre), pp. 113-131. Disponible en: <http://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/viewFile/258771/346068>, consultado el 11 de noviembre de 2015.

Ochoa Ruiz, Natalia (2010). “Tema 7. Modelo organizativo”, en *Derecho de la Unión Europea*, Víctor M. Sánchez (Dir.), Huygens Editorial, Barcelona, pp. 55-63.

Ordóñez Solís, David (2004). “La concesión y el control de las subvenciones en la Unión Europea: la gestión por la Comisión Europea y las autoridades

nacionales (la experiencia española)", en *Revista Española de Control Externo*, vol. 6, N° 17, pp. 163 - 196.

Ordóñez Solís, David (2005). "Los fondos europeos y los entes locales españoles. La financiación europea de las políticas públicas locales en España", en *Serie Claves del Gobierno Local 4*, Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 383-424.

Ordóñez Solís, David (2009). "El Estado y las Comunidades Autónomas ante los Tribunales europeos en materia de ayudas públicas: bellum omnium contra omnes", en *La Ley/ Número 8 Nueva Época- Mar.-Abr.*, pp. 23-46.

Pacheco Barrio, Manuel Antonio (2011). "El fortalecimiento de la presencia de las Comunidades Autónomas en la Europa de los Estados", en *Revista Aequitas: Estudios sobre historia, derecho e instituciones*, N° 1, 2011, pp. 99-128.

Parada Vázquez, José Ramón y Fernández Rodríguez, Carmen (dirs.) (2007). *Las competencias locales*, Marcial Pons, Madrid.

Parejo Alfonso, Luciano (2004). "Los Principios de la Gobernanza Europea", en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 2004 (6), pp. 27-56.

Parejo Alfonso, Luciano (2009). "Autonomía Local, Régimen Local Básico y Reformas Estatutarias", en *Revista de estudios de la administración local*, N° 309, pp. 7-57.

Parejo Alfonso, Luciano (2012). "La ordenación territorial y urbanística y el gobierno de la ciudad en el estado territorialmente descentralizado", en *Revista digital de Derecho Administrativo*, N° 7, Segundo semestre/ 2012, pp. 63-88.

Parejo Alfonso, Luciano (2014). "Algunas reflexiones sobre el impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre el modelo de autogobierno municipal", en *QDL*, N° 34 (2014-2), Fundación Democracia y Gobierno Local, pp.11-20.

Parejo Navajas, Teresa (2003). *La estrategia territorial europea: la perspectiva comunitaria del uso del territorio* (Tesis doctoral), Universidad Carlos III, Departamento de Derecho Público del Estado, Madrid.

Pena Trapero, Jesús Bernardo (2004). "Desarrollo sostenible y bienestar social: una referencia a la Comunidad de Galicia", en *Revista Galega de Economía*, vol. 13, n.º. 1-20, pp. 1-6.

Pérez Tremps, Pablo (2000). "Principios generales de la organización territorial del Estado", en López et al. *Derecho Constitucional, Volumen II, 4º Edición, Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 297-323.

Pescatore, Pierre (1974). "La importancia del derecho en un proceso de integración económica", en *Derecho de la Integración-Revista jurídica latinoamericana-*, BID-INTAL, Vol. VII- N° 15, Marzo 1974, pp. 11-23.

Petit de Gabriel, Eulalia Wladimir (2010). "Gobernanza Multinivel y Gestión de los Fondos Estructurales en Andalucía. ¿Realidad o Quimera?", *Documento de Trabajo P2010/03*, Fundación Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía, disponible en <https://www.centrodeestudiosandaluces.es/bibdigital/aplica/biblio/opac/ficha.php?informatico=00006844MO&codopac=OP012>, consultado el 13 de enero de 2016.

Peters, B. Guy (2005). "Gobernanza y Burocracia Pública: ¿Nuevas formas de democracia o Nuevas formas de control?", en *Foro Internacional* 182, XLV, (4), pp. 585-598.

Peters, B. Guy (2007). "Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones del proceso de gobernar", traducido por Sonia Sescovich, título original: "Globalization, Governance and the State: Some Propositions about Governing", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 39 (Oct.), Caracas. Disponible en www.clad.org.ve/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/039-octubre-2007/0055723-1, consultado el 20 de setiembre de 2014.

Peterson, J. (1995), "Decision-making in the European Union: towards a framework for analysis", *Journal of European Public Policy*, 1, pp. 69-94.

Piedrafita, Sonia; Steinberg, Federico y Torreblanca, José Ignacio (2006). *20 años de España en la Unión Europea*, Real Instituto Elcano y Parlamento Europeo-Oficina en España, Madrid.

Pinder, John (1986). "European Community and Nation State: A Case for a Neo-federalism?" in *International Affairs*, vol. 62 (1), Winter, 1985-1986, pp. 41-54.

Pierre, Jon (ed.) (2000). *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford University Press, Oxford.

Popartan, Lucia Alexandra y Solorio Sandoval, Israel (2012). "Las Regiones en la Unión Europea: procesos y paradigmas", en *Revista CIDOB d'afers internacionals*, n° 99 (septiembre de 2012), pp. 9-23.

Prats Cabrera, Joan Oriol (2003). "El concepto y el análisis de la gobernabilidad", en *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 14-15, pp. 239-269.

Prats i Catalá, Joan (2001). "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: marco conceptual y analítico", en *Revista Instituciones y Desarrollo*, Vol. 10, pp. 103-148.

Proyectos Medio Ambientales, S.A. –PROYMASA- (2003). Programa LIFE-Medio Ambiente de la Unión Europea Acciones financiadas en España, Centro de Publicaciones, Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, ministerio de Medio Ambiente, Madrid.

Ragone, Sabrina (2014). “La coordinación gubernamental de las políticas europeas. Un análisis de derecho comparado sobre los miembros fundadores”, *Estudios de Deusto*, Publicaciones Universidad de Deusto, Vol. 62, Núm. 1, pp. 213-232.

Ramon, Ricard (2004). “El Comité de las Regiones: el largo camino hacia la institucionalización de la Europa multinivel”, en *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Francesc Morata (ed.), Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 285-326.

Richardson, Jeremy (1996). “Actor Based Model of National and EU Policy Making”, en Hussein Kassim y Anand Menon, eds., *The European Union and National Industrial Policy*, Routledge, Londres, pp. 26-51.

Rodríguez – Arana, Jaime y García Mexía, Pablo (Direc.) (2003). *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, INAP - Ed. Montecorvo S.A., Madrid.

Rodríguez Casals, C., Espona Vila, J., Moneva Abadía, J. M., Llena Macarulla, F. (2010). Estudio sobre la situación actual de las Entidades Locales aragonesas en materia de Agenda 21 Local, Comunicación Técnica en *CONAMA 10 – Congreso Nacional de Medio Ambiente-* , disponible en www.conama10.es, consultado el 15 de marzo de 2016.

Royo Salgado, Argimiro (1996). *El modelo Federalista de integración Europea: La Europa de los Estados y la Europa de las Regiones*, Dykinson, Madrid.

Román, Paloma (coord.) (2002). *Sistema político español*, 2ª ed, Mc Graw Hill, Madrid.

Rosamond, Ben (2005). The uniting of Europe and the foundation of EU studies: Revisiting the neofunctionalism of Ernst B. Haas. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/13501760500043928> University of Warwick institutional repository: <http://go.warwick.ac.uk/wrap>, consultado el 12 de abril de 2011.

Ruiz Robledo, Agustín (2006). “La presencia de las Comunidades Autónomas en las Organizaciones Internacionales”, en *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, N° Extra 1, 2006, pp. 139-164.

Salomón, Mónica (1999). “La PESC y las teorías de la integración europea: las aportaciones de los nuevos intergubernamentalismos”, en *Revista CIDOB d’ Afers Internacionals*, 45-46, pp. 196-222.

Salomón, Mónica (2002). “La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales REEI*, N° 4, junio 2002, pp. 1-59. Disponible en <http://www.reei.org/index.php/revista/num4/articulos/teoria-relaciones-internacionales-albores-siglo-xxi-dialogo-disidencia-aproximaciones>, consultado el 3 de febrero 2015.

Sánchez, Víctor M. (2010). “Tema 14. Procedimientos Legislativos”, en *Derecho de la Unión Europea*, Víctor M. Sánchez (Dir.), Huygens Editorial, Barcelona, pp. 121-127.

Sánchez Sánchez, Ángel y López Llopis, Estefanía (2015). “La descentralización hacendística en el Estado de las Autonomías”, en *La evolución de la Hacienda Pública en Italia y España (siglos XVIII-XXI)*, Carlos Barciela López, Joaquín Melgarejo y Antonio di Vittorio (coords.), Publicaciones de la Universitat d’Alacant, pp.443-462.

Santirso Fernández, Miguel Ángel y López Díaz, Antonio (2016). *La fiscalidad local en Galicia. Situación y retos*, Documento 3/2016, Red Localis, Marzo

2016, pp. 1-34. Disponible en http://redlocalis.com/wp-content/uploads/2016/04/Documento_3_2016_La_fiscalidad_local.pdf

Santos, Arminio y Cortés, Amparo (2013). "A methodology for developing sustainability indicators in regional agriculture within the frame of Strategic Environmental Assessment (SEA) public policy", en *Tipologías de regiones en la Unión Europea y otros estudios*, José Luis Luzón Benedicto (ed.), pp. 72-85.

Saurugger, Sabine (2009). *Theoriés et concepts de la integration européenne*, Presses de Sciences Po, Paris.

Schmitter, Philippe (1970). "A Revised Theory of Regional Integration", en *International Organization* Vol. 24, No. 4, Regional Integration: Theory and Research (Autumn, 1970), University of Wisconsin Press, pp. 836-868.

Schmitter, Philippe C. (1977). "Intercambio, poder y lealtad en la integración internacional", en *Estudios de Integración Latinoamericana*, enero-febrero, pp.5-28.

Schmitter, Phillippe C. (2004). "Neo - Neofuncionalism", en Antje Wiener y Thomas Diez, *European Integration Theory*, Oxford University Press, pp. 45-74.

Schmitter, Philippe C. (2007). "Puede la Gobernanza Legitimar la Unión Europea?", traducción de Ernesto Bonafe, en *European Journal of Legal Studies : Issue 1*, abril 2007. Disponible en <http://www.ejls.eu/1/8ES.pdf>, consultado el 7 de febrero de 2016.

Sidjanski, Dusan (1998). *El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europea*, traducción de Gaizka Aranguren Urroitz y Enrique Martínez Gutiérrez, primera edición, Editorial Ariel, Barcelona.

Sociedad Pública de Gestión Ambiental (2016). V Informe de Sostenibilidad Local del País Vasco 2012-2014, Ed. Ibhoe,, Bilbao.

Stein, Torsten (1995). "El Principio de Subsidiariedad en el Derecho de la Unión Europea", traducción de Antonio López Castillo (UAM), en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, N° 90, octubre-diciembre, pp-69-84. Disponible en http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/3/REPNE_090_067.pdf, consultado el 10 de marzo de 2015.

Tömmel, Ingeborg (2004). "Las transformaciones de la gobernanza: la estrategia de la Comisión Europea a favor de la Europa de las Regiones", en *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Francesc Morata (ed.), Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 87-120.

Toore, Pere (2005). "La escala territorial en las estrategias de desarrollo sostenible", en *Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Documentos de Trabajo*, N° 9, 26 de abril. Disponible en: http://dhl.hegoa.info/ficheros/0000/0118/escala_territorial_en_estrategias_desarrollo_sostenible.pdf, consultado el 10 de marzo de 2015.

Toral Arto, Ma. Amparo (2001). *El factor espacial en la convergencia de las regiones de la Unión Europea: 1980-1996* (tesis doctoral), Universidad Pontificia Comillas de Madrid. Disponible en <http://www.eumed.net/tesis/>, consultado el 12 de junio de 2014.

Tuñón Navarro, Jorge (2008). "¿Cómo las regiones influyen en el proceso decisonal comunitario? Mecanismos de activación ascendente de las entidades sub-estales europeas", en *UNISCI Discussion Papers*, N° 17 (Mayo / May 2008), pp. 151-172.

Tuñón Navarro, Jorge (2009). "Las regiones legislativas ¿Tercer nivel de gobierno de la Unión Europea?", en *Documento de trabajo*. P2009/02, Centro de Estudios Andaluces- Consejería de la Presidencia, pp.1-24.

Úbeda- Portugués, José Escribano. (2011). *Sistemas Políticos - Constitucionales en el mundo*, Aebius, Madrid.

Valladao, Alfredo G. A. (1994). "Les mutations de l' ordre mondial- Géopolitique des grandes puissances, 1980-1994-" Éditions La Découverte, Paris.

Varela Álvarez, J. Enrique (2003). *Las Administraciones Públicas Contemporáneas. Una visión multidisciplinar desde el Estado de las Autonomías*, Tórculo Edicións, Santiago de Compostela.

Varela Pedreira, Diego (2007). *Gobierno de la Unión Europea*, Netbiblo S.L., La Coruña.

Velasco Caballero, Francisco (2007). "El estado de la autonomía local en 2007", en *Anuario de Derecho Municipal*, N° 1, pp. 21-56.

Villaverde Castro, José (2007). "Disparidades regionales en la Unión Europea ampliada ¿el cuento de nunca acabar?", en Cuadernos de Información Económica, 196, Enero/febrero, Economía Internacional, pp. 111-120. Disponible en <http://personales.unican.es/villavej/documentos/Publicaciones/Disparidades.pdf> . Consultado el 15 de abril de 2013.

Villoria Mendieta, Manuel (2005). "Democracia y territorio en España: rasgos y retos del gobierno multinivel español", en *Ecuador Debate*, n°66. CAAP, Ecuador, diciembre. Disponible en <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate/paginas/debate1531.htm>, consultado el 10 de noviembre de 2012.

Wessel. R. A. (2006). *Regulation beyond the State: Accountability of Internacional Organizations in a Multinivel Legal Order*, Edinburgh, Maastricht University.

RELACIÓN CRONOLÓGICA DE TRATADOS CITADOS

- 1951: Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (Tratado de Paris).
- 1957: Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (Tratado de Roma).
- 1957: Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de Energía Atómica (Tratado de Roma).
- 1957: Convenio relativo a ciertas instituciones comunes de las Comunidades Europeas.
- 1965: Tratado de Fusión (Tratado de Bruselas).
- 1980: Convenio Marco Europeo sobre la Cooperación Transfronteriza entre Entidades o Autoridades Territoriales
- 1985: Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas.
- 1986: Acta Única Europea (AUE).
- 1985: Tratado de Adhesión del Reino de España a la Comunidad Económica Europea.
- 1992: Tratado de la Unión Europea –TUE- (Tratado de Maastricht).

1992: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

1997: Tratado de Ámsterdam.

1997: Protocolo de Kyoto a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

1998: Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Convenio de Aarhus)

2000: Convenio europeo del paisaje.

2001: Tratado de Niza.

2004: Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (Tratado Constitucional).

2007: Tratado de Lisboa.

2012: Enmienda de Doha al Protocolo de Kyoto.

2015: Acuerdo de París sobre Cambio Climático.

ANEXOS

ANEXO I- Comunidades Autónomas, Provincias, Ayuntamientos signatarios de la Carta GMN

Asociaciones y redes

Nombre	Cargo	Organización
Pilar Rojo Noguera	Presidente de la CALRE y Presidente del Parlamento de Galicia	CALRE – Conferencia de Asambleas Regionales con Poder legislativo
Javier Moliner	Presidente	Partenalia
Alessandro Pastacci	Presidente	Arco Latino

uel Garcia Felix	Mayor	La Palma del Condado
Manuel Baltar co	Presidente Diputación Provincial	Ourense
Gabriel Ruiz	Consejero Presidencia y Empleo	CA Región de Murcia
Antonio Vázquez íquez	Alcalde	Ayto de Iza
Antonio Sotomayor chez	Consejero	CA Región de Murcia
s María Gamallo	Director General de Relaciones Exteriores	Comunidad Autónoma de Galicia
r Moliner Gargallo	Presidente	Diputación Provincial de Castellón
cio Rodrigo	Consejero	Ayuntamiento de Ibiza
cisco Javier Legaz	Alcalde	Olite
ue Barrasa chez	Director General de Acción Exterior	CA de Extremadura
iso Rueda nzuela	Vice-Presidente	CA de Galicia
rto Bermudez de ro Mur	Consejero de Presidencia y Justicia	Comunidad Autónoma de Aragón
ña Martínez Arreuil	Consejera de Presidencia Relaciones	CA de La Rioja

ANEXO II- Procedimientos de las CCAA para el control del principio de subsidiariedad

Comunidad Autónoma	Regulación	Fecha de aprobación	Modificaciones y derogaciones
Andalucía	Ley orgánica 2/2007, de reforma del Estatuto (artículo 237) Acuerdo de la Mesa: Procedimiento para el control del principio de subsidiariedad en las propuestas legislativas de la Unión Europea	19 de marzo de 2007 18 de noviembre de 2009	5 de mayo de 2010
Aragón	Ley Orgánica 5/2007, de reforma del Estatuto (artículo 93.3) Acuerdo de la Comisión Institucional por el que se crea una Ponencia sobre Asuntos Europeos. BOCA.	20 de abril de 2007 1 de diciembre de 2004	28 de noviembre de 2011
Asturias	Resolución de carácter general 3/VII, de la Presidencia de la Junta General, sobre la participación de la Junta General en el sistema de alerta temprana	4 de mayo de 2010	
Baleares	Ley Orgánica 1/2007, de reforma del Estatuto Reglamento del Parlamento: arts. 48.2, 50.1 y 52.1. Resolución de la Presidencia del	28 de febrero de 2007 15 de marzo de 2011 26 de noviembre de 2010	22 de abril de 2015

	Parlamento relativa al procedimiento a seguir para el control del principio de subsidiariedad		
Canarias	<p>Reglamento del Parlamento: arts. 48 y 49.</p> <p>Resolución de la Presidencia del Parlamento: Instrucciones de registro y tramitación al procedimiento de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.</p>	<p>17 de abril de 1991</p> <p>19 de abril de 2010</p>	<p>1995- 1999- 2003 - 2009- 2015</p>
Cantabria	<p>Acuerdo de la Mesa del Parlamento: Procedimiento para la realización de ensayos piloto relativos al control del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas.</p> <p>Resolución supletoria del reglamento relativa a la habilitación de plazos fuera de los periodos ordinarios de sesiones para la tramitación del procedimiento relativo al control del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas.</p>	<p>28 de junio de 2010</p> <p>2 de julio de 2010</p>	<p>29 de abril de 2013</p>
Castilla – La Mancha	Resolución de	20 de julio de 2010	

	<p>Presidencia de las Cortes de Castilla-La Mancha, por la que se dictan normas para el control del principio de subsidiariedad en los proyectos de actos legislativos de la Unión Europea</p>		
Castilla y León	<p>Ley Orgánica 14/2007, de reforma del Estatuto (artículo 62.2)</p> <p>Resolución de la Presidencia de las Cortes de Castilla y León, por la que se dictan normas sobre el procedimiento de control de la aplicación del principio de subsidiariedad en los proyectos de acto legislativo de la Unión Europea.</p>	<p>30 de noviembre de 2007</p> <p>14 de junio de 2010</p>	
Cataluña	<p>Ley Orgánica 6/2006, de reforma del Estatuto (artículo 188)</p> <p>Reglamento del Parlamento de Cataluña (artículo 181)</p>	<p>19 de julio de 2006</p> <p>29 de julio de 1981</p>	1987-1991-2005-2015
Extremadura	<p>Reglamento de la Asamblea de Extremadura (artículo 102)</p> <p>Resolución de la Presidencia sobre el procedimiento para el control de la aplicación del principio</p>	<p>6 de setiembre de 1983</p> <p>13 de octubre de 2010</p>	2008- 2012- 2013- 2015

	de subsidiariedad de los proyectos de actos legislativos europeos.		
Galicia	Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Galicia, por el que se aprueban las Normas reguladoras del procedimiento para el control del principio de subsidiariedad en los proyectos legislativos de la Unión Europea.	15 de julio de 2010	5 de abril de 2011
La Rioja	Resolución de la Presidencia para la participación del Parlamento de La Rioja en el sistema de alerta temprana sobre la aplicación del principio de subsidiariedad en la iniciativa legislativa de la Unión	26 de abril de 2010	25 de mayo de 2010 y 7 de febrero de 2012
Madrid	Resolución de la Presidencia de la asamblea, sobre el procedimiento para el control del cumplimiento del principio de subsidiariedad en los proyectos de acto legislativo de la unión europea	27 de enero de 2010	
Murcia	Acuerdo de la Junta de Portavoces: Fijación del procedimiento para el control de la aplicación del principio de subsidiariedad en los proyectos de actos legislativos europeos.	14 de febrero de 2012	

Navarra	<p>Ley Orgánica 7/2010, de reforma de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral (artículo 68.6)</p> <p>Reglamento del Parlamento (artículo 63 bis)</p>	<p>27 de octubre de 2010</p> <p>15 de marzo de 2007</p>	<p>24 de marzo de 2011(artículo 64)</p>
País Vasco	<p>Resolución general de la Presidencia sobre el procedimiento a seguir en la tramitación de la alerta rápida para la verificación del cumplimiento del principio de subsidiariedad en relación con las iniciativas normativas de la Unión Europea</p> <p>Acuerdo de la Mesa sobre establecimiento de plazos por las comisiones para que los grupos parlamentarios manifestaran sus alegaciones para la valoración de la vulneración o no del principio de subsidiariedad.</p> <p>Acuerdo de la Mesa relativo a la emisión de resoluciones expresas por parte de las comisiones en el caso</p>	<p>9 diciembre de 2009</p> <p>21 de setiembre de 2010</p> <p>29 de marzo de 2011</p>	

ANEXO III- Participación de España en Programas e Iniciativas- Período 2014-2020

Programas e iniciativas	Estados miembros	Regiones de España	Objetivos	Fondos- Cifras en euros
Área Atlántica	España, Francia, Irlanda, Portugal y Reino Unido	Asturias, Cantabria, País Vasco, Navarra, Andalucía, Canarias	Generar un impacto medible en las regiones y mejorarán el desarrollo económico sostenible	FEDER 140,013,194.00
ESPON 2020	28 EM. más los 4 Estados asociados		Producción, difusión y promoción de los datos territoriales	FEDER 41,377,019.00
INTERACT	28 EM de la UE		Prestación de servicios y asistencia técnica	FEDER 39,392,594.00
INTERREG EUROPE	28 EM de la UE más Noruega y Suiza		Innovación, Pymes, economía de bajas emisiones de carbono y protección del medio ambiente	FEDER 359,326,320.00
INTERREG V A Programa de cooperación España-Francia-Andorra (POCTEFA)	España-Francia-Andorra	Navarra, La Rioja, Aragón, Cataluña, País Vasco	Crecimiento inteligente; cambio climático y la protección del medio ambiente; transporte transfronterizo sostenible; Inclusión social y movilidad	189,341,397.00

INTERREG V A	España – Portugal	Canarias	laboral	FEDER
Programa de cooperación España – Portugal			Crecimiento inteligente; cambio climático y la protección del medio ambiente; transporte transfronterizo sostenible; Inclusión social y movilidad laboral	112,429,420.00
INTERREG V A	España-Portugal	Galicia, Castilla y León, Extremadura, Andalucía	laboral	FEDER
Programa de cooperación España-Portugal (POCTEP)			Crecimiento inteligente; cambio climático y la protección del medio ambiente; transporte transfronterizo sostenible; Inclusión social y movilidad laboral	288,977,635.00
MED- mediterránea	Área	Croacia, Chipre, Francia, Grecia, Italia, Malta, Eslovenia, España	Comunidad Valenciana, Illes Balears, Andalucía, Murcia, Ciudad Autónoma de Ceuta, Ciudad Autónoma de Melilla	FEDER
			Promover el crecimiento del área y fomentar el uso sostenible de los recursos	224,322,525.00
SUDOE	Francia, Portugal, España, Reino Unido	Asturias, Cantabria, Navarra, La Rioja, Aragón, Madrid, Castilla-La Mancha, Extremadura, Valencia, Illes Balears, Murcia, Ceuta, Melilla	Cooperación en los ámbitos del desarrollo inteligente y el desarrollo	FEDER
Área Sudoeste				106,810,523.00
URBACT III	28 EM		Programa	FEDER

europeo de 74,301,909.00
 intercambio y
 aprendizaje
 para la
 promoción del
 desarrollo
 urbano
 sostenible

Elaboración propia con base a la información disponible en la página de la Comisión Europea (http://ec.europa.eu/regional_policy/es/atlas/programmes).

ANEXO IV- Nuts 1- Noroeste

NUTS 1	NUTS 2	NUTS 3
Noroeste- 4.399.107		
	Galicia- 2.748.695	
		A Coruña- 1.132.735
		Lugo- 342.748
		Ourense- 322. 293
		Pontevedra- 950.919
	Asturias-1.061.756	
		Asturias- 1.061.756
	Cantabria- 588.656	
		Cantabria- 588.656

Elaboración propia con base en datos del Reglamento (UE) N° 868/2014 de la Comisión y del Instituto Nacional de Estadística (datos para 2014).

ANEXO V- Nuts 1 Noreste

NUTS 1	NUTS 2	NUTS 3
Noreste – 4.474. 162		
	País Vasco- 2.188.985	
		Araba/Álava- 321.932
		Gipuzkoa- 715.148
		Bizkaia- 1.151.905
	Comunidad Foral de Navarra- 640.790	Navarra- 640.790
	La Rioja- 319.002	
		La Rioja- 319.002
	Aragón- 1.325.385	
		Huesca- 224.909
		Teruel- 140.365
		Zaragoza- 960.111

Elaboración propia con base en datos del Reglamento (UE) N° 868/2014 de la Comisión y del Instituto Nacional de Estadística (datos para 2014).

ANEXO VI- Nuts 1Centro

Centro (es)- 5.673.033		
	Castilla y León- 2.494.790	
		Ávila - 167.015
		Burgos- 366.900
		León- 484.694
		Palencia - 167.609
		Salamanca – 342.459
		Segovia- 159.303
		Soria- 92.221
		Valladolid - 529.157
		Zamora- 185.432
	Castilla- La Mancha - 2.078.611	
		Albacete- 396.987
		Ciudad Real- 519.613
		Cuenca - 207.449
		Guadalajara - 255.426
		Toledo - 699.136
	Extremadura-1.099.632	
		Badajoz-690.929
		Cáceres - 408.703

Elaboración propia con base en datos del Reglamento (UE) N° 1868/2014 de la Comisión y del Instituto Nacional de Estadística (datos para 2014).

ANEXO VII- Nuts 1 Este

NUTS1	NUTS 2	NUTS 3
Este- 13.627.189		
	Cataluña - 7.518.903	
		Barcelona- 5.523.784
		Girona- 756.156
		Lleida - 438.001
		Tarragona - 800.962
	Comunidad Valenciana - 5.004.844	
		Alicante/Alacant - 1.868.438
		Castellón/Castelló- 587.508
		Valencia/València - 2.548.898
	Illes Balears- 1.103.442	
		*Eivissa (134.460) y Formentera – (10. 365)
		*Mallorca - 873.414
		*Menorca - 94.875

Elaboración propia con base en datos del Reglamento (UE) N° 868/2014 de la Comisión y del Instituto Nacional de Estadística (datos para 2014). Los datos marcados con asterisco proceden directamente del Instituto de Estadística de las Islas Baleares para el año 2011 (censo) y a ello se debe la falta de correspondencia con la cifra total.

ANEXO VIII- Nuts 1 Sur

NUTS 1	NUTS 2	NUTS 3
Sur- 10.038.595		
	Andalucía-8.402.305	
		Almería -701.688
		Cádiz - 1.240.175
		Córdoba -799.402
		Granada -919.455
		Huelva - 519.229
		Jaén -659.033
		Málaga -1.621.968
		Sevilla- 1.941.355
	Región de Murcia - 1.466.818	
		Murcia - 1.466.818
	Ciudad Autónoma de Ceuta - 84.963	
		Ceuta- 84.963
	Ciudad Autónoma de Melilla – 84.509	
		Melilla- 84.509

Elaboración propia con base en datos del Reglamento (UE) N° 868/2014 de la Comisión y del Instituto Nacional de Estadística (datos para 2014).

ANEXO IX- Nuts 1 Canarias

NUTS 1	NUTS 2	NUTS 3
Canarias- 2.104.815		
	Canarias - 2.104.815	
		* El Hierro- 10.675
		* Fuerteventura- 106.930
		* Gran Canaria- 851.157
		* La Gomera- 20.721
		Las Palmas: 1.100.027
		*Lanzarote - 141.940
		Tenerife- 1.004.788

Elaboración propia con base en datos del Reglamento (UE) N° 868/2014 de la Comisión y del Instituto Nacional de Estadística (datos para 2014). Los datos marcados con asterisco proceden directamente del Instituto Canario de Estadística para el año 2014 (padrón) y a ello se debe la falta de correspondencia con la cifra total.

ANEXO X- Ordenamiento territorial en las CCAA

Comunidad Autónoma	Instrumentos regionales	Instrumentos subregionales
Andalucía	<p>Ley 1/1994, de 11 de enero.</p> <p>Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), aprobado por el Decreto 206/2006, de 28 de noviembre.</p>	<p>Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, incorporado al ordenamiento jurídico por el Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre y aprobado por Decreto 141/2015, de 26 de mayo.</p> <p>Planes subregionales por áreas:</p> <ul style="list-style-type: none">- Aglomeración urbana de Sevilla, Decreto 267/2009, de 9 de junio- Sierra de Segura –Jaén-, Decreto 219/2003, de 22 de julio- Aglomeración urbana de Granada, Decreto 244/1999, de 27 de diciembre- Poniente de Almería, Decreto 222/2002, de 30 de julio- Ámbito de Doñana, Decreto 341/2003, de 9 de diciembre- Bahía de Cádiz, Decreto 462/2004, de 27 de julio- Costa del Sol Occidental (Málaga), Decreto 142/2006, de 18 de julio- Litoral Occidental de Huelva, Decreto 130/2006, de 27 de junio- Costa del Sol Oriental – Axarquía (Málaga), Decreto 147/2006, de 18 de julio- Levante de Almería, Decreto 26/2009, de 3 de febrero- Aglomeración Urbana de Málaga, Decreto 308/2009, de 21 de julio- Costa Noroeste de Cádiz, Decreto 95/2011, de 19 de abril- La Janda (Cádiz), Decreto 358/2011, de 8 de noviembre- Aglomeración Urbana de Almería, Decreto 351/2011, de 29 de noviembre- Campo de Gibraltar (Cádiz), Decreto 370/2011, de 20 de diciembre- Costa Tropical de Granada, Decreto 369/2011,

de 20 de diciembre

- Sur de Córdoba, Decreto 3/2012, de 10 de enero

- Aglomeración Urbana de Jaén, Decreto 242/2014, de 14 de octubre

Planes Especiales de interés supramunicipal:

- Ordenación de las zonas de regadío ubicadas al norte de la Corona Forestal de Doñana, Decreto 178/2014, de 16 de diciembre

- Curso Medio y Bajo del río Palmones en los términos municipales de Algeciras y Los Barrios (Cádiz), Orden de 22 de marzo de 2012

- Plan Especial de Ordenación de la Vega de Granada, Orden de 23 de marzo de 2012 (en tramitación)

Aragón

Ley 7/1998, de 16 de julio

Ordenación Territorial del Pirineo Aragonés, Decreto 291/2005, de 13 de diciembre y Decreto 26/2010, de 23 de febrero

Ley 4/2009, de 22 de junio (modificada por la Ley 8/2014, de 23 octubre)

Ordenación Territorial de la Comarca del Matarraña/Matarranya, Decreto 205/2008 de 21 de octubre

Decreto 202/2014, de 2 de diciembre: Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón

Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón

Asturias

Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

Acuerdo adoptado por el Pleno de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias (CUOTA), en su sesión de 21 de julio de 2014, relativo a la aprobación definitiva del Plan Territorial Especial área de Tratamiento Centralizado de Residuos de Asturias de los concejos de Llanera, Gijón, Corvera y Carreño.

Baleares	Ley 6/1999, de 3 de abril: Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y de Medidas Tributarias Ley 14/2000, de 21 de diciembre Real Decreto 684/2013, de 6 de septiembre	Mallorca: Plan territorial Insular, Acuerdo de Consejo de 13 de diciembre de 2004 (derivado: Plan especial de ordenación y de protección de la Ruta de Pedra en Sec –PERPS-, Acuerdo de aprobación de 15 de mayo de 2015) Menorca: Norma territorial transitoria, Consejo de Menorca, de 22 de diciembre de 2014. Plan territorial Insular, Consejo de Menorca de 29 de abril de 2003 Ibiza y Formentera: Plan territorial insular, Consejo de 21 de marzo de 2005
Canarias	Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo Ley 4/2006, de 22 de mayo Ley 14/2014, de 26 de diciembre Ley 9/2015, de 27 de abril	Plan insular de Ordenación de El Hierro, Decreto 82/2002, de 17 de junio y Decreto 149/2008 de 1 de julio Plan insular de Ordenación de La Palma, Decreto 71/2011 de 11 de marzo Plan insular de Ordenación de La Gomera, Decreto 97/2011 de 27 de abril Plan insular de Ordenación de Tenerife, Decreto 150/2002 de 16 de octubre Plan insular de Ordenación de Gran Canaria, Decreto 277/2003 de 11 de noviembre Plan insular de Ordenación de Fuerteventura, Decreto 100/2001 de 2 de abril Plan insular de Ordenación de Lanzarote, Decreto 63/1991 de 9 de abril
Cantabria	Ley 2/2001, de 25 de junio Ley 2/2009, de 3 de julio Ley de Cantabria 3/2012, de 21 de junio	Ley 2/2004, de 24 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral y Ley 8/2013, de 2 de diciembre: - Plan Especial de la Red de Sendas y Caminos del Litoral, Decreto 51/2010, de 26 de agosto - Plan Especial de la Actuación Integral Estratégica de Reordenación de la Bahía de Santander, Decreto 32/2015, de 14 de mayo.
Castilla y León	Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León Ley 14/2006, de 4 de diciembre, modificatoria de la 10/1998 Ley 3/2008, de 17 de	Decreto 21/2010, de 27 de mayo (Valle del Duero) Decreto 34/2010 de 2 de septiembre (Zamora-Duero) Decreto Ley 4/2011, de 29 de marzo (Montaña Cantábrica Central)

	junio: Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio Ley 3/2010, de 26 de marzo, modificatoria de la 10/1998	
Castilla – La Mancha	Ley 2/1998, de 4 junio Decreto Legislativo 1/2004 Ley 12/2005, de 27 de diciembre Ley 2/2009, de 14 de mayo Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo	Plan de ordenación territorial del Corredor del Henares (Guadalajara) y zona colindante de la Comunidad de Madrid Plan de ordenación territorial de La Sagra (Toledo) - http://www.absostenible.es/index.php?id=96
Cataluña	Ley 23/1983, de 21 de noviembre Ley 1/1995, de 16 de marzo Ley 31/2002, de 30 de diciembre Ley 8/2005, de 8 de junio.	Plan Territorial Parcial (PTP) de l'Alt Pirineu i Aran: Acuerdo de Gobierno 78/2006, de 25 de julio PTP de l'àmbit Metropolità de Barcelona, Acuerdo de Gobierno 77/2010 de 20 de abril Plan territorial parcial del Camp de Tarragona, Acuerdo de Gobierno 4/2010 de 12 de enero PTP de las Comarcas Centrales, Acuerdo de Gobierno 156/2008 de 16 de septiembre PTP de Ponent, Acuerdo de Gobierno 94/2007 de 24 de julio PTP de les Terres de l'Ebre, Acuerdo de Gobierno 130/2010 del 27 de julio PTP de les Comarcas Gironines, Acuerdo de Gobierno 157/2010 de 14 de septiembre
Extremadura	Ley 15/2001, de 14 de diciembre Ley 9/2010, de 18 de octubre Ley 10/2015, de 8 de abril	Plan Territorial (PT) del entorno del embalse de Alqueva, Decreto 211/2009 de 11 de septiembre PT de Campo Arañuelo, Decreto 242/2008, de 21 de noviembre PT de la Vera, Decreto 243/2008, de 21 de noviembre
Galicia	Ley 10/1995, de 23 de noviembre Ley 6/2007, de 11 de mayo Ley 7/2008, de 7 de julio Directrices de	Plan de Ordenación del Litoral

	Ordenación Territorial (DOT)	
La Rioja	Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja (P.E.P.M.A.N.), 28 de junio de 1988 Ley 10/1998, de 2 de julio Ley 5/2006, de 2 de mayo	Plan Especial de Protección de Icnitas de La Rioja, de 1 de julio de 1994 Plan Especial de Protección del Embalse González Lacasa, de 10 de noviembre de 1995 Plan Especial de Protección del Camino de Santiago, de 10 de agosto de 1998 Plan Especial de Protección de los Monasterios de Suso y Yuso, de 7 de agosto de 2000 Plan Especial del Sistema General Aeroportuario de Logroño-Agoncillo, de 22 de octubre de 2003 Plan Especial del Alto Oja, de 6 de septiembre de 2005
Madrid	Ley 7/1990, de 28 de junio Ley 9/1995, de 28 de marzo Ley 9/2001, de 17 de julio Decreto 265/2001, de 29 de noviembre	Plan de Ordenación del Embalse de Valmayor (4 municipios), Decreto 121/2002, de 5 de julio Plan de Ordenación del Embalse de Pinilla (2 municipios), Decreto 118/2002, de 5 de julio Plan de Ordenación del Embalse de El Atazar (6 municipios), Decreto 111/2002, de 5 de julio Plan de Ordenación del Embalse de Puentes Viejas (5 municipios), Decreto 119/2002, de 5 de julio Plan de Ordenación del Embalse de Pedrezuela (3 municipios), Decreto 116/2002, de 5 de julio Plan de Ordenación del Embalse de Riosequillo (3 municipios), Decreto 120/2002, de 5 de julio Plan de Ordenación del Embalse de El Villar (3 municipios), Decreto 112/2002, de 5 de julio Plan de Ordenación del Embalse de Navacerrada (3 municipios), Decreto 115/2002, de 5 de julio Plan de Ordenación del Embalse de Picadas (3 municipios), Decreto 117/2002, de 5 de julio
Murcia	Ley 1/2001, de 24 de abril Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio Ley 13/2015, de 30 de marzo Actuaciones de interés regional (Capítulo V de la Ley 13/2015): - Marina de Cope,	Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia, Decreto n.º 57/2004, de 18 de junio Orden del Excmo. Sr. Consejero de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, de 4 de marzo de 2009. DPOT de la Comarca del Altiplano: Orden del Excmo. Sr. Consejero de Obras Públicas y Ordenación del Territorio de 18 de mayo de 2010.

	<p>términos municipales de Lorca y Águilas, Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de julio de 2004</p> <p>- Aeropuerto internacional de la Región de Murcia, término municipal de Murcia, Acuerdo del Consejo de Gobierno de 18 de marzo de 2004</p>	<p>DPOT del Río Mula, Vega Alta y Oriental, Orden del Excmo. Sr. Consejero de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, de fecha 23 de diciembre de 2013.</p>
Navarra	<p>Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre</p> <p>Estrategia Territorial de Navarra, aprobada por el Parlamento de Navarra el 21 de junio de 2005</p> <p>Ley Foral 5/2015, de 5 de marzo</p>	<p>Planes de Ordenación Territorial, ámbitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pirineo, Decreto Foral 43/2011, de 16 de mayo - Navarra Atlántica, Decreto Foral 44/2011, de 16 de mayo - Área Central, Decreto Foral 45/2011, de 16 de mayo - Zonas Medias, Decreto Foral 46/2011, de 16 de mayo - Eje del Ebro, Decreto Foral 47/2011, de 16 de mayo
País Vasco	<p>Ley 4/1990, de 31 de mayo</p> <p>Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, Decreto 28/1997, de 11 de Febrero</p> <p>Decreto 4/2016, de 19 de enero</p> <p>Planes Territoriales Sectoriales:</p> <p>Decreto 177/2014, de 16 de septiembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial Agroforestal de la Comunidad Autónoma del País Vasco.</p>	<p>Planes Territoriales Parciales Decreto 52/2016, de 22 de marzo, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Mungia.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Álava Central, Decreto 277/2004, de 28 de diciembre - Laguardia (Rioja Alavesa), Decreto 271/2004, de 28 de diciembre y Decreto 251/2010, de 28 de setiembre - Llodio, Decreto 19/2005, de 25 de enero - Balmaseda-Zalla, Decreto 226/2011, de 26 de octubre - Bilbao –Área Metropolitana-, Decreto 179/2006, de 26 de setiembre y Decreto 36/2010, de 2 de febrero - Durango, Decreto 182/2006, de 26 de julio - Gernica-Markina, Decreto 31/2016, de 1 de marzo - Igorre, Decreto 239/2010, de 14 de setiembre - Beasain- Zumarraga, Decreto 534/2009, de 29 de setiembre - Decreto 534/2009 de 29 de setiembre de aprobación definitiva del Plan Territorial Parcial

Decreto Foral 24/2009, del Área Funcional de Beasain-Zumarraga de 21 de julio, por el que (Goierri) se aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de Infraestructuras de Residuos Urbanos de Gipuzkoa. - Eibar (Bajo Deba), Decreto 86/2005, de 12 de abril - Mondragón – Bergara (Alto Debra), Decreto 87/2005, de 12 de abril - Zarautz- Azpeitia, Decreto 32/2006, de 21 de febrero y Decreto 14/2009, de 27 de enero

Decreto 43/2007, de 13 de marzo, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Decreto 32/2016, de 1 de marzo, por el que se aprueba definitivamente la Modificación del Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral, relativa al Área de Barrikabaso, del municipio de Barrika.

Decreto 262/2004, de 21 de diciembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y de Equipamientos Comerciales de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Decreto 160/2004, de 27 de julio, por el que se aprueba definitivamente

el Plan Territorial Sectorial de Zonas Húmedas de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Decreto 231/2012, de 30 de octubre, de modificación del Decreto por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de Zonas Húmedas de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Decreto 104/2002, de 14 de mayo, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de la Energía Eólica en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Decreto 41/2001, de 27 de febrero, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de la Red Ferroviaria en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Decreto 34/2005, de 22 de febrero, por el que se aprueba definitivamente la modificación del Plan Territorial Sectorial de la Red Ferroviaria en la Comunidad Autónoma del País Vasco, relativa a la ordenación ferroviaria en el área del Bilbao Metropolitano y

otros municipios.

Decreto 455/1999, de 28 de diciembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de Ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos de la Comunidad Autónoma del País Vasco (vertiente mediterránea).

Decreto 415/1998, de 22 de diciembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de Ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos de la Comunidad Autónoma del País Vasco (vertiente cantábrica).

Decreto 449/2013, de 19 de noviembre, por el que se aprueba definitivamente la Modificación del Plan Territorial Sectorial de Ordenación de los Ríos y Arroyos de la CAPV (Vertientes Cantábrica y Mediterránea)

Valencia

Ley 5/2014, de 25 de julio
Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, Decreto 1/2011, de 13 de enero

Elaboración propia a partir de las páginas web de las CCAA.

ANEXO XI- Programas de desarrollo rural de las CCAA

Comunidad Autónoma	Fecha aprobación del PDR por la Comisión Europea	Prioridades	Dotación presupuestaria fondos públicos (en millones de euros)
Andalucía	10 de agosto de 2015	Regímenes de calidad, mercados locales y cadenas de distribución cortas, innovación, conservación y protección del medio ambiente, estrategias de desarrollo local de Leader	2. 400 (1.900 con cargo al FEADER, 539,5 de cofinanciación nacional)
Aragón	26 de mayo de 2015	Mejora de la viabilidad de las explotaciones, fomento de las tecnologías innovadoras, gestión forestal sostenible, restauración, preservación y mejora de los ecosistemas relacionados con la agricultura y la silvicultura	907 (467 con cargo al FEADER, 269,5 de cofinanciación nacional -más 170,6 de complementos-)
Asturias	3 de agosto de 2015	Restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas relacionados con la agricultura y la silvicultura; y mejora de la competitividad del sector agrario	561 (325 con cargo al FEADER, 174 de cofinanciación nacional - más 62 de complementos adicionales-)
Baleares	18 de noviembre de 2015	Modernización de las explotaciones, creación de nuevas empresas, lograr que el 10% de las	145 de fondos públicos (61 millones del FEADER y 84 de cofinanciación nacional)

		tierras agrícolas estén bajo contrato agroambiental	
Canarias	25 de agosto de 2015	Mejorar la competitividad del sector agrícola, restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas relacionados con la agricultura y la silvicultura, mejorar la biodiversidad, la gestión hídrica y la gestión del suelo	185,3 (157,5 con cargo al FEADER, y 27,8 de cofinanciación nacional)
Cantabria	20 de julio de 2015	Restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas relacionados con la agricultura y la silvicultura, modernización de las explotaciones, creación de nuevas empresas	250,5 (98,8 millones con cargo al FEADER, 54,3 de cofinanciación nacional - 97,4 complementos adicionales-)
Castilla y León	25 de agosto de 2015	Mejorar la competitividad del sector agrícola, y restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas relacionados con la agricultura y la silvicultura	1. 822 (969 millones con cargo al FAEDER, 687 de cofinanciación nacional – más 91 de complementos adicionales -)
Castilla – La Mancha	30 de octubre de 2015	Conversión, y mantenimiento de las explotaciones a la agricultura ecológica, preservación del patrimonio natural forestal	1.484 (148 con cargo al FAEDER y 336 de cofinanciación nacional)
Cataluña	28 de julio de 2015	Mejorar la competitividad del sector agrícola, promover la innovación, mejorar la biodiversidad	810,8 (348,6 con cargo al FEADER y 462,2 de cofinanciación nacional)
Extremadura	18 de noviembre de	Potenciar la viabilidad	1.188 (890,9 con cargo

	2015	de la agricultura y la silvicultura, creación de nuevas empresas, mejorar la eficiencia hídrica	al FEADER y 296,9 millones de cofinanciación nacional).
Galicia	18 de noviembre de 2015	Restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas relacionados con la agricultura y la silvicultura, modernización de las explotaciones y creación de nuevas empresas	1.186,4 (889,8 millones con cargo al FEADER, y 296,6 de cofinanciación nacional)
La Rioja	26 de mayo de 2015	Potenciar la viabilidad de la agricultura y la silvicultura, y fomentar la conservación y la protección del medio ambiente	201,6 (70 con cargo al FEADER y 70 de cofinanciación nacional – más 61,6 de complementos adicionales -)
Madrid	18 de noviembre de 2015	Restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas relacionados con la agricultura y la silvicultura, y conversión a la agricultura ecológica o su mantenimiento	120,6 (76,5 con cargo al FEADER, 46,7 de cofinanciación nacional)
Murcia	3 de julio de 2015	Mejorar la competitividad del sector agrícola, y conversión a la agricultura ecológica o su mantenimiento	348,1 (219,3 con cargo al FEADER, 128,8 de cofinanciación nacional)
Navarra	18 de noviembre de 2015	Conservar y proteger el medio ambiente, mejorar la biodiversidad, la gestión hídrica y la gestión del suelo	320 (136,5 con cargo al FEADER, 183,5 de cofinanciación nacional)
País Vasco	26 de mayo de 2015	Mejorar la competitividad del sector agrícola, recuperar, preservar y mejorar los ecosistemas	292 (87,1 con cargo al FEADER, 154,4 de cofinanciación nacional)

Valencia	28 de julio de 2015	<p>relacionados con la agricultura y la silvicultura</p> <p>Modernización de las explotaciones y creación de nuevas empresas, recuperar, preservar y mejorar los ecosistemas relacionados con la agricultura y la silvicultura</p> <p>450 (204 con cargo al FEADER, 180,9 de cofinanciación nacional - más 65,1 adicionales-).</p>
----------	---------------------	---

Elaboración propia con base en las fichas informativas de la Comisión Europea e información de las CCAA.