

DOCUMENTO DE TRABAJO. P2010 / 03

Gobernanza multinivel y gestión de los fondos estructurales en Andalucía ¿Realidad o quimera?

EULALIA W. PETIT DE GABRIEL



Centro de Estudios Andaluces
CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA

El Centro de Estudios Andaluces es una entidad de carácter científico y cultural, sin ánimo de lucro, adscrita a la Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía.

El objetivo esencial de esta institución es fomentar cuantitativa y cualitativamente una línea de estudios e investigaciones científicas que contribuyan a un más preciso y detallado conocimiento de Andalucía, y difundir sus resultados a través de varias líneas estratégicas.

El Centro de Estudios Andaluces desea generar un marco estable de relaciones con la comunidad científica e intelectual y con movimientos culturales en Andalucía desde el que crear verdaderos canales de comunicación para dar cobertura a las inquietudes intelectuales y culturales.

Las opiniones publicadas por los autores en esta colección son de su exclusiva responsabilidad

© Autores

© 2010. Fundación Centro de Estudios Andaluces. Consejería de la Presidencia. Junta de Andalucía. Ejemplar gratuito. Prohibida su venta.



Centro de Estudios Andaluces
CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA

P2010/03

Gobernanza multinivel y gestión de los fondos estructurales en Andalucía ¿Realidad o quimera?

Eulalia W. Petit de Gabriel
Universidad de Sevilla

RESUMEN

Este trabajo pretende poner de manifiesto la necesidad de debatir el modelo de gestión aplicado a la política de cohesión en España y, en concreto, en Andalucía. Mientras se discute a nivel comunitario la mejora del modelo de gobernanza europeo (Libro Blanco de la Comisión sobre la Gobernanza Europea, 2001), la realidad española se caracteriza por un modelo centralizado. Ello desfigura en cierto sentido el reparto competencial establecido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

El Comité de las Regiones subraya la relevancia de la gobernanza multinivel para aproximar la Unión Europea a los ciudadanos. De ello se ha hecho eco la presidencia española del Consejo durante el primer semestre de 2010. El Comité de las Regiones entiende la gobernanza multinivel 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” (Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel, 2009).

Para el Comité de las Regiones la política de cohesión es el paradigma de la gobernanza multinivel. En esta política se encuentran implicados, o deben estarlo, los distintos niveles de gobierno.

-
- E-mail autora: eulalia@us.es
 - La presente investigación se ha realizado en el marco Proyecto “Escenarios de Participación regional en la Unión Europea” (PRY009/09), dirigido por la Dra. Doña Ana María Carmona Contreras

El estudio llevado a cabo ha analizado las exigencias comunitarias en las que se traduce este concepto de gobernanza multinivel en la política de cohesión, como es el caso del principio de asociación o partenariado. Este principio exige que tanto la definición del marco estratégico y los programas operativos como su aplicación incorporen a las administraciones locales y regionales y a los interlocutores económicos y sociales. Este principio, también conocido como partenariado, es un contrapeso al protagonismo del gobierno central del Estado en la política comunitaria.

Al mismo tiempo, la normativa que rige los fondos estructurales (fondos afectos a la política de cohesión, como son el Fondo Social Europeo, FSE, y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, FEDER) establece expresamente que deberá respetar el equilibrio y distribución competencial establecido en cada Estado miembro, sin que la planificación y ejecución de esta política de cohesión pueda suponer un ataque al mismo.

Tras este examen de la normativa comunitaria, el estudio analiza el modelo de relación entre la Administración General del Estado y la Administración Autonómica para la elaboración del marco estratégico de referencia nacional y los programas operativos de cada fondo destinado a Andalucía. Estos documentos son el cuadro en el que se insertan las actuaciones que se llevarán a cabo con los fondos estructurales. Definen las prioridades y líneas de actuación. En esta fase ascendente –o de elaboración del marco estratégico y de planificación– se detecta una relación de mera consulta entre el Estado y la Administración autonómica. El modelo es dirigido y monopolizado por la Administración General del Estado, incluso en la elaboración de los programas operativos para Andalucía, como ponen de manifiesto los estudios del *European Policies Research Centre*.

El análisis del modelo aplicado a la gestión de los programas operativos en Andalucía (fase descendente) permite afirmar la insuficiente participación autonómica. Una muestra de ello es el Programa Operativo del Fondo Social Europeo-Andalucía. En el mismo, el 100% de la financiación es gestionada por la Comunidad Autónoma. El 100% de la cofinanciación es aportada por la Comunidad Autónoma. No obstante, las autoridades de gestión y de certificación están encomendadas a la Administración General del Estado. De la agilidad de la gestión y de la certificación dependen los pagos y su calendario por parte de la Comisión Europea.

-
- E-mail autora: eulalia@us.es
 - La presente investigación se ha realizado en el marco Proyecto “Escenarios de Participación regional en la Unión Europea” (PRY009/09), dirigido por la Dra. Doña Ana María Carmona Contreras

El análisis comparado de otros modelos –nacional y europeos– permite concluir que aún queda camino por recorrer. El modelo de gestión de la política agrícola comunitaria en España o el modelo de gestión de la política de cohesión de otros países miembros con una estructura de descentralización política similar a la española, muestran las posibilidades de una mayor descentralización. Ello implica que el modelo de gobernanza aplicado en Andalucía para la política de cohesión puede aún desarrollarse para que la relación entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma sea más equilibrada. Al mismo tiempo, redundaría en un modelo más acorde con el reparto de competencias previsto en la Constitución y el Estatuto de Autonomía.

La presidencia española del Consejo de la Unión (1 de enero a 30 de junio de 2010) ha recogido el guante del debate sobre la gobernanza multinivel. Ha organizado diversas reuniones en el marco de la política de cohesión territorial en las que se ha abordado el tema. Si se tiene en cuenta la práctica analizada en este estudio, se revela incoherente el planteamiento político de la presidencia. Por ello, las declaraciones e intenciones de la presidencia española permiten confiar en un fortalecimiento del modelo de gobernanza multinivel. Ello permitirá consolidar el reparto competencial en España, en todo aquello que afecta a asuntos de la Unión Europea.

La Unión Europea tiene por delante un importante reto: definir la política de cohesión para el período 2014-2020. A ello contribuye la Estrategia Europa 2020 recién presentada por la Comisión y comenzada a debatir por el Consejo Europeo. Los cambios en la estrategia de cohesión implican importantes retos para Andalucía. Esta Comunidad Autónoma ha salido ya de la situación socio-económica en la que se encontraba y que le hacía beneficiaria de una cuota significativa de los fondos estructurales. Es tiempo de que consolide su estrategia de crecimiento económico basada en el conocimiento. Con ello podrá nuevamente situarse en el centro de una futura política de cohesión alineada, de una u otra forma, con la Estrategia Europa 2020, y centrada, por tanto, en el crecimiento innovador, sostenible y socialmente equilibrado.

-
- E-mail autora: eulalia@us.es
 - La presente investigación se ha realizado en el marco Proyecto “Escenarios de Participación regional en la Unión Europea” (PRY009/09), dirigido por la Dra. Doña Ana María Carmona Contreras

-
- E-mail autora: eulalia@us.es
 - La presente investigación se ha realizado en el marco Proyecto “Escenarios de Participación regional en la Unión Europea” (PRY009/09), *dirigido por la Dra. Doña Ana María Carmona Contreras*

Gobernanza multinivel y gestión de los fondos estructurales en Andalucía
¿Realidad o quimera?

INDICE

1. Regionalización y gobernanza multinivel en la Unión Europea.....	1
1.1 Del debate teórico a la práctica comunitaria: convenios tripartitos y política de cohesión	3
2. La participación de Andalucía en la elaboración y gestión de los fondos de cohesión	10
2.1. La elaboración del marco estratégico y de la programación operativa: el principio del partenariado	11
2.2. Una gestión participada, bajo la tutela de la Administración General del Estado	14
3. Otra realidad es posible: un análisis comparado.....	22
3.1 Política agrícola <i>versus</i> política de cohesión.....	22
3.2 España <i>versus</i> Europa	27
4. Los retos futuros: ¿contradicción o pronóstico?	30
4.1 Pensando a corto plazo: los retos de la presidencia española.....	31
4.2 El futuro de la política de cohesión: retos para España y Andalucía	38
5. Conclusiones.....	43
6. Bibliografía	45

Gobernanza multinivel y gestión de los fondos estructurales en Andalucía

¿Realidad o quimera?

1. Regionalización y gobernanza multinivel en la Unión Europea

La Unión Europea es una organización internacional de integración, a la cual los Estados miembros han cedido el ejercicio de determinadas competencias (de forma exclusiva o compartida), para que las instituciones comunitarias las gestionen mediante los procedimientos establecidos en los tratados.

Los Estados participan de esas instituciones a través de distintas legitimidades: la gubernamental a través del Consejo de la Unión¹; la ciudadana, a través del Parlamento Europeo². Además, otras legitimidades se hallan representadas en el procedimiento de adopción de decisiones a través de los órganos consultivos: la legitimidad social, a través del Consejo Económico y Social³, y la regional y local, a través del Comité de las Regiones⁴.

El papel de cada una de estas instituciones en el procedimiento de adopción de decisiones es bien diferente, constituyendo el conjunto de relaciones el llamado método comunitario, en el cual la Comisión propone y Consejo y Parlamento deciden⁵, con la opinión del Comité Económico y Social⁶ y el Comité de las

¹ El artículo 16, apartado segundo, del Tratado de la Unión establece que “El Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro, de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno del Estado miembro al que represente y para ejercer el derecho de voto”

² Es la primera de las instituciones abordadas por el Tratado de la Unión. En su artículo 14, párrafo segundo establece que “El Parlamento Europeo estará compuesto por representantes de los ciudadanos de la Unión”.

³ La primera referencia al mismo la encontramos en el artículo 13, apartado cuarto del Tratado de la Unión. Según el artículo 300, apartado segundo, del Tratado de Funcionamiento de la Unión, “El Comité Económico y Social estará compuesto por representantes de las organizaciones de empresarios, de trabajadores y de otros sectores representativos de la sociedad civil, en particular en los ámbitos socioeconómico, cívico, profesional y cultural”.

⁴ La primera referencia al mismo la encontramos en el artículo 13, apartado cuarto del Tratado de la Unión. Según el artículo 300, apartado tercero, del Tratado de Funcionamiento de la Unión, “El Comité de las Regiones estará compuesto por representantes de los entes regionales y locales que sean titulares de un mandato electoral en un ente regional o local, o que tengan responsabilidad política ante una asamblea elegida”.

⁵ El Tratado de la Unión hace referencia al mismo al hablar de las funciones de cada institución: artículo 14, apartado primero, para el Parlamento Europeo; el artículo 16, apartado primero, para el Consejo; y, el artículo 17, apartado segundo, para la Comisión. Denominado procedimiento legislativo

Regiones⁷ en determinados ámbitos de competencia, cuando así lo prevén los tratados.

En todo caso, esta es una perspectiva estrictamente formal, desde el ámbito técnico- jurídico. En la elaboración del Derecho comunitario, así como en la articulación de las políticas comunitarias, interviene una multiplicidad de agentes sociales y políticos, entre otros, a través de los lobbies y grupos de interés con sede en Bruselas, y a través de los procedimientos de consulta organizados por las propias instituciones.

En el marco del proceso de construcción europea, sin embargo, se ha acogido ya un procedimiento flexible, político y no jurídico, como es el método abierto de coordinación. Se creó en el marco de la política de empleo como un instrumento de la estrategia de Lisboa (2000). Se aplica a los ámbitos que son competencia de los Estados miembros como el empleo, la protección social, la inclusión social, la educación, la juventud y la formación.

Según los distintos ámbitos, el método abierto de cooperación supone medidas del denominado «Derecho indicativo»⁸, que son más o menos vinculantes para los Estados miembros, pero que no adoptan nunca la forma de directivas, reglamentos o decisiones. En el marco de este método intergubernamental, los Estados miembros evalúan a otros Estados miembros («control de grupo») y la

ordinario por el artículo 289 del Tratado de Funcionamiento del UE, es desarrollado *in extenso* por el artículo 294 del mismo tratado.

⁶ Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión.

⁷ Artículo 307 del Tratado de Funcionamiento de la Unión.

⁸ MEDINA ORTEGA, Manuel, “Los instrumentos de Derecho indicativo en la Unión Europea”, *Derecho internacional y comunitario ante los retos de nuestro tiempo: homenaje a la profesora Victoria Abellán Honrubia*, coord. por Ana María Badia Martí, Antoni Pigrau i Solé, Andreu Olesti Rayo, Vol. 2, 2009, pp. 1119-1130.

Comisión desempeña únicamente una función de supervisión. El Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia prácticamente no intervienen en el proceso⁹.

Junto a este procedimiento de trabajo definido por los Estados miembros para poner en común o coordinar políticas que les son aún propias, las instituciones europeas han comenzado a plantear el debate de la adopción de decisiones en sentido material y no formal.

Teniendo en cuenta el relativo déficit democrático de la Unión, no sólo en sentido representativo sino participativo, y con vistas a lograr una mayor cercanía al ciudadano, la Comisión inició en 2001 un debate sobre la gobernanza en la Unión Europea. Este debate no pretende modificar los procedimientos formales de adopción de decisiones a nivel comunitario, sino hacerlos más participativos, tanto en la fase de gestación previa a la adopción formal, y en la fase de aplicación, posterior a la misma¹⁰.

1.1. Del debate teórico a la práctica comunitaria: convenios tripartitos y política de cohesión

La Comisión preocupada por el rechazo del Tratado Constitución en el referéndum irlandés en 2001, planteó una estrategia para mejorar y hacer más comprensibles los procesos de toma de decisiones comunitarios para el conjunto de los ciudadanos europeos. En este modelo de gobernanza la Comisión propugnaba una serie de cambios que consideraba esenciales entre los que incluía la necesidad de un mayor grado de participación de los representantes regionales y locales, entre otros.

⁹ En el marco de la estrategia de Lisboa, el Método abierto de Cooperación impone a los Estados miembros la elaboración de planes de reforma nacionales y los transmite a la Comisión. En cambio, la política de juventud no contiene objetivos cuantificados; y la aplicación de los objetivos, que depende de la apreciación de los Estados miembros, no es objeto de planes de acción nacionales coordinados a nivel europeo.

¹⁰ Report by Working Group on "Multi-level Governance: Linking and Networking the Various Regional and Local Levels" (Group 4c), Comisión Europea, Mayo 2001, p. 5, disponible en http://ec.europa.eu/governance/areas/group10/report_en.pdf.

Al mismo tiempo que intentaba reforzar sus poderes en una Unión más intergubernamental que europeísta, la Comisión suscitó el debate de la gobernanza de la Unión, más allá del estricto marco de legalidad formal en la adopción de decisiones. La introducción del Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea¹¹ lo expresa en los términos siguientes:

“El Libro Blanco propone abrir el proceso de elaboración de las políticas de la UE con el fin de asociar a un mayor número de personas y organizaciones en su formulación y aplicación, lo que se traducirá en una mayor transparencia y en una mayor responsabilización de todos los participantes. Esto debería permitir a los ciudadanos comprobar cómo los Estados miembros, actuando de manera conjunta en el marco de la Unión, son capaces de responder más eficazmente a sus preocupaciones. La Comisión no puede por sí sola acometer estos cambios. Tampoco debe pensarse que este Libro Blanco representa una solución milagrosa a todos los problemas. La introducción de cambios requiere un esfuerzo no sólo por parte de las restantes Instituciones, sino también, en los Estados miembros actuales y futuros, por parte de las Administraciones centrales, regionales y municipales, así como por parte de la sociedad civil.”

Dentro de las sugerencias del Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea, se subraya la necesidad de un mayor diálogo y participación de las autoridades regionales. Reconociendo que es esta una tarea eminentemente de responsabilidad nacional, propone no obstante, una mayor actividad por parte de la Comisión para *“establecer un diálogo más sistemático con los representantes de los organismos regionales y locales en una fase precoz de la elaboración de las políticas”* y para *“introducir una mayor flexibilidad en los métodos de aplicación de la legislación comunitaria que permita tener en cuenta las peculiaridades regionales y locales”*.

¹¹ Libro Blanco de la Comisión Europea sobre la gobernanza europea, [COM\(2001\) 428](#). Sobre el mismo y su significado en el proceso de construcción europea pueden consultarse las actas del congreso organizado por The Jean Monnet Center for International and Regional Economic Law & Justice, The NYU Institute on the Park, *Mountain or Molehill: A Critical Appraisal of the Comisión White Paper on Governance*, que puede consultarse en <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/01/010601.html>; BAR CENDÓN, Antonio, “El Libro Blanco “La Gobernanza Europea” y la Reforma de la Unión”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 2001, pp. 3-18; MORATA, Frances, “Gobernanza multinivel en la Unión Europea”, *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre de 2002.

En tal sentido, el Libro Blanco de la Gobernanza Europea propuso la figura del convenio tripartito como instrumento para formalizar las relaciones entre la Comisión y las instituciones regionales concretas¹², teniendo siempre en cuenta a los Estados miembros implicados.

“La Comisión es asimismo partidaria de comprobar si, en el marco de las disposiciones de los Tratados vigentes, la aplicación de ciertas políticas comunitarias podría lograrse más adecuadamente mediante contratos tripartitos “por objetivos”. Tales contratos se celebrarían entre la Comisión, los Estados miembros y las regiones y organismos locales designados al efecto. Las Administraciones centrales desempeñarían un papel clave en la elaboración de tales contratos y se encargarían de su aplicación. Este tipo de contratos confiarían a la autoridad subnacional del Estado miembro designada la tarea de ejecutar acciones concretas para alcanzar los objetivos específicos definidos en la legislación “primaria”. Los contratos deberían incluir disposiciones que permitieran su seguimiento. Este método se emplearía para los reglamentos o directivas cuya aplicación compete a las autoridades públicas subnacionales en el marco del sistema nacional institucional o administrativo. El ámbito de la política medioambiental podría ser un candidato ideal para este proyecto piloto. Además, la Comisión ya se ha comprometido a aplicar en el futuro un enfoque más descentralizado en materia de política regional”.

En general, este Libro Blanco de la Gobernanza no fue acogido con entusiasmo excesivo: el Parlamento, muy apegado a un enfoque formal de la “gobernanza” parecía ver socavarse su legitimidad democrática tras las propuestas de mayor participación social y ciudadana, de mejor interlocución con las organizaciones civiles y tras la intención de asociar a otros niveles de administración distintos del nacional, al proceso comunitario. Guardiana de la legitimidad de la ciudadanía, y sin embargo, en una posición de clara defensa del intergubernamentalismo sobre el que reposa la construcción de la Unión, el Parlamento Europeo afirmaba que

¹² Un examen detallado del origen y evolución de la figura puede encontrarse en VARA ARRIBA, Gracia, Gobernanza multinivel en la Unión Europea y las regiones, con o sin una Constitución”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 29, 2006, pp. 309-332.

“no cabe plantearse la delegación directa de competencias y funciones a organismos o autoridades a nivel regional o local en los Estados miembros, ya que de ese modo se socavaría la estructura básica de la Unión y se violarían los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, que confían a los Estados miembros la decisión sobre su organización interna”¹³.

Lejos de ello, la propuesta de la Comisión basaba los contratos tripartitos en la participación conjunta de Estado y administración regional, lo que presupone por tanto el consentimiento del primero. El Parlamento no hace en su relación mención alguna a los convenios tripartitos.

El Comité de las Regiones, siendo crítico ante el documento de la Comisión por la generalidad y abstracción de sus propuestas, acogió favorablemente la iniciativa de los convenios tripartitos. No obstante, no se detecta un interés específico por la propuesta, limitándose a mencionarlos sin posterior desarrollo de la idea. El Comité aprovechaba el debate de fondo, la participación tanto regional como de la sociedad civil en la gobernanza europea para reclamar un papel central en la coordinación de tales voces. En tal sentido, es lógico pensar que una relación directa entre la Comisión y las regiones como la que los convenios tripartitos encarnan, pudiera levantar susceptibilidades en este órgano consultivo, en permanente busca de competencias más significativas en el proceso de toma de decisiones.

En este dictamen, el Comité de las Regiones

“se congratula de que, en sus prioridades, la Presidencia belga haya hecho claramente referencia al papel de las regiones, y espera que la Presidencia española haga otro tanto, lo que responde al deseo de las regiones de aumentar su participación en la toma de decisiones, y pide que este diálogo facilite el refuerzo global de los mecanismos de consulta con el conjunto de los entes regionales y locales”¹⁴.

La Comisión desarrolló la idea del convenio tripartito por objetivos en su comunicación *“Un marco para los contratos y convenios tripartitos por objetivos entre*

¹³ Resolución del Parlamento Europeo, de 29 de noviembre de 2001, A5-0399/2001, [DOCE, C 153 E/314](#), de 27 de junio de 2002, sobre el Libro Blanco de la Comisión "La gobernanza europea" (COM(2001) 428 – C5•0454/2001 - 2001/2181(COS)).

¹⁴ [DICTAMEN del Comité de las Regiones](#), de 13 de marzo de 2002, sobre el tema "La Gobernanza Europea - Un Libro Blanco" y la "Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones relativa a un nuevo marco para la cooperación en actividades referentes a la política de información y comunicación de la Unión Europea" (COM(2001) 428 final) (COM(2001) 354 final), punto 5.17.

*la Comunidad, los Estados y las autoridades regionales y locales*¹⁵. Al menos, lo que comenzó en el primer borrador como una comunicación del presidente de la Comisión de acuerdo con la Comisaria Wallström se transformó en una Comunicación del conjunto de la Comisión.

La citada comunicación considera como áreas en las que los citados convenios podrían ser desarrollados la política de cohesión y la política medioambiente, dadas las generalizadas e importantes competencias de las autoridades regionales y locales en dichas materias. En ambas es esencial la flexibilidad en la aplicación de las políticas comunitarias, así como un fuerte sentido de partenariado o de interés común. Si la citada flexibilidad se ha incorporado – según estima la Comisión en este documento- a la política de cohesión, tras la regulación de los fondos estructurales para el período 2000-2006, los convenios tripartitos podrían hacerla extensiva a la política medioambiental.

En tal sentido, la propia comunicación estaba cerrando parcialmente su aplicación a la política de cohesión, por considerarla ya suficientemente “regionalizada”. La Comisión parece reconducir la figura a la política medioambiental, distinguiendo en todo caso según el objetivo a alcanzar sea el cumplimiento de un objetivo establecido en el Derecho derivado (contratos tripartitos por objetivos, *target-based tripartite contracts*, en terminología original del documento) o el cumplimiento de un objetivo no prescrito por el derecho derivado (acuerdo tripartito o *target-based tripartite agreement* según el documento).

El elemento que justifica la conclusión de estos acuerdos tripartitos es básicamente la existencia de un valor añadido, ya sea derivado de la simplificación en la gestión, ya sea derivado de los beneficios políticos o de la mayor eficiencia resultante de la participación de la instancia regional y local. Como indica la propia Comisión,

“En algunos casos, la citada simplificación y mayor participación de las autoridades territoriales podrá generar una gestión más ágil”.

En la comunicación que desarrollaba la idea de los convenios tripartitos, la Comisión proponía la puesta en marcha de un proyecto piloto de acuerdo tripartito por objetivos (esto es, para el desarrollo de objetivos, sin estar previsto expresamente en el derecho derivado).

¹⁵ [COM\(2002\) 709 final](#)., de 11 de diciembre de 2002.

No obstante el interés de esta iniciativa, ha sido un completo fracaso ya que ni los Estados ni la Comisión (presidida por José Manuel Barroso) han tenido interés en esta iniciativa de la Comisión que dirigiera Romano Prodi. Tres fueron las posibles iniciativas que aspiraban a constituirse en experiencias piloto en torno al tema del desarrollo sostenible lideradas, respectivamente por Lille, Birmingham y Pescara. Sin embargo, tan sólo llegó a firmarse un convenio con la región de Lombardía, sobre transporte sostenible en la ciudad de Milán¹⁶. La falta de financiación y de apoyos políticos llevaron a esta iniciativa a una vía muerta¹⁷.

Tras años de reflexión, el Comité de las Regiones ha aprobado su Libro Blanco sobre la Gobernanza Multinivel¹⁸. Aunque se centra de manera exclusiva en los aspectos de la gobernanza que inciden en las relaciones entre los distintos agentes, abandona completamente toda referencia a esta iniciativa de los convenios tripartitos.

El Libro Blanco incluye una definición de gobernanza multinivel:

*“El Comité de las Regiones entiende la gobernanza multinivel 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”*¹⁹.

El concepto de gobernanza multinivel está centrado en la integración de los niveles subestatales en la elaboración y aplicación de las políticas comunitarias²⁰. El

¹⁶ El convenio no se ha llegado a publicar nunca.

¹⁷ Tampoco es mucha la bibliografía sobre el tema. Pueden verse en todo caso los títulos siguientes: USUI, Yoichiro, *New Modes of Governance and the Climate Change Strategy in the European Union: Implications for Democracy in Regional Integration*, The CREP 1st International Workshop: Designing the Project of Comparative Regionalism, University of Tokyo, 12-13 September 2005, disponible en <http://project.iss.u-tokyo.ac.jp/crep/pdf/ws05/3pa.pdf>; VARA ARRIBAS, Gracia & BOURDIN, Delphine (eds), *Tripartite Arrangements: An Effective Tool for Multilevel Governance?*, European Institute of Public Administration (EIPA), 2006, 113 páginas; VARA ARRIBAS, Gracia, “Gobernanza multinivel en la Unión Europea y las regiones, con o sin una Constitución”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 29, 2006, pp. 309-332; VARA ARRIBAS, Gracia, “Nuevas herramientas para la gobernanza europea multinivel: los contratos tripartitos por objetivos”, *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 18, 2006, pp. 205-224; MAZZOLENI, Martino, “The first Tripartite Agreement in the EU. An actor-centred analysis of an experimental multi-level interaction”, *Regional and Federal Studies*, volume 16, issue 3, September 2006, pp. 263-269.

¹⁸ DOUE C211, de 4 de septiembre de 2009, Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel (2009/C 211/01). Más información sobre el procedimiento posterior de consulta pública y los talleres organizados, en [Gobernanza multinivel](#).

¹⁹ Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel, p. 6. El libro Blanco de la Comisión, de 2001, no incluía una definición de la gobernanza multinivel, puesto que hablaba de la Gobernanza de la Unión, en términos generales.

²⁰ Un examen interesante de la gobernanza multinivel desde la perspectiva de la “desparlamentarización” de las políticas de competencia regional puede verse en CANCELA OUTEDA, Celso, “Parlamentos Regionales y Gobernanza Multinivel en la Unión Europea”, Global

documento incide en la idea, entendiendo que la legitimidad, la eficacia y la visibilidad del funcionamiento de la Unión están aseguradas “**si los entes regionales y locales actúan como verdaderos “socios”, y dejan de hacerlo como simples intermediarios**”²¹. En tal sentido, la gobernanza multinivel es “*un “sistema de acción” político, mas que un instrumento jurídico, y no puede comprenderse desde el ángulo del reparto de competencias*”²².

En resumen, lejos de proponer una modificación sustantiva en los poderes atribuidos al Comité de las Regiones en el proceso formal de adopción de decisiones, el Comité propone junto a su propio poder representativo, una mayor implicación directa -y no a través de representación- de las regiones y entes locales en los procesos ascendentes y descendentes comunitarios²³.

Conforme al Libro Blanco del Comité de las Regiones, la política de cohesión “*hace las veces de buena práctica de la gobernanza multinivel*”. Abandonada ya la idea de acuerdos tripartitos como fórmula para incorporar a las regiones a la planificación y gestión de políticas comunitarias, la política de cohesión, con la imbricación de las regiones, entidades locales y actores sociales y políticos a través del principio de asociación (o partenariado), representa claramente un significativo modelo de gestión de políticas comunitarias.

No obstante esta consideración, la política de cohesión está siendo aplicada, más allá de la letra de los reglamentos, de formas muy diversas por los distintos Estados miembros, no sólo en función de su estructura de mayor o menor descentralización política. De ello deriva una aplicación multiforme de la idea de gobernanza multinivel propuesta por el Comité de las regiones.

Prueba de ello es el desigual tratamiento financiero de la Comunidad Autónoma Andaluza en los distintos períodos de programación. En el marco de la política de cohesión, el reparto de fondos aprobado a nivel comunitario se construye

Jean Monnet Conference, Brussels, 23-24 November, 2006, disponible en http://ec.europa.eu/education/programmes/lip/jm/more/confglobal06/contribution_cancela.pdf.

²¹ Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel, p. 5, en negrita en el original.

²² Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel, p. 7.

²³ Ello queda de manifiesto en los distintos ítems abordados por el documento en sus 38 páginas: 1) Construir Europa en asociación; 2) Favorecer la participación en el proceso europeo: 2.1. consolidar la representación institucional, 2.2. organizar la cooperación política, 2.3. estimular la democracia participativa; 3) Reforzar la eficacia de la acción comunitaria: 3.1. concebir y aplicar las políticas en asociación, 3.2. coordinar el proceso europeo, 3.3. elaborar políticas integradas, 3.4. optimizar la cultura reforzada de la consulta, 3.5. legislar mejor, 3.6. evaluar el impacto territorial de la intervención comunitaria., 3.7. desarrollar el potencial de la cooperación territorial, 3.9. fomentar métodos de gobernanza innovadores y asociativos.

sobre la base de los datos de las rentas medias de las distintas regiones de la Unión Europea (en el caso del Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional). No obstante este reparto “regionalizado”, los destinatarios son los Estados miembros, no las regiones por sí mismas. El reparto regional se produce dentro de cada Estado miembro, conforme a criterios que no tiene que ser coincidentes con el citado criterio de rentas medias regionales.

En tal sentido, en el período 2000-2006, Andalucía fue destinataria de una cantidad inferior a la que le hubiera correspondido de utilizar el gobierno español la misma clave de reparto utilizada en la Unión Europea. La prueba de ello es que, habiendo disminuido significativamente los fondos europeos destinados a España en el período 2007-2013 (comparado con 2000-2006)²⁴, Andalucía ha experimentado un incremento de los fondos en este período reciente, en el que se ha vuelto a un reparto nacional interno más acorde con las categorías empleadas a nivel comunitario.

Ello no es más que un indicio del carácter básicamente centralizado del modelo de gobernanza aplicado por España a la gestión de la política de cohesión. A continuación analizamos este modelo en sus dos fases, ascendente y descendente, para luego compararlo con otros modelos de gobernanza aplicados por España y por otros países.

2. La participación de Andalucía en la elaboración y gestión de los fondos de cohesión

La política de cohesión es, sin duda, la más territorial de las políticas. Y ello es así porque la base sobre la que se construye todo el contenido de la política son las regiones y sus desigualdades. Además, es así porque desde su reordenación en 1988 (tras el Acta Única y la adopción del primer paquete Delors, antecedente de las actuales perspectivas financieras) se ha pretendido organizar en torno al principio del partenariado. En la normativa que rige los mismos para el período 2007-2013 se mantiene, e incluso se refuerza, el papel regional en esta política.

²⁴ Los fondos recibidos por España para el período 2000-2006 fueron de 54.671 millones de euros, frente a 31.457 millones de euros para el período 2007-2013. Andalucía recibió 11.951,7 millones de euros en el período 2000-2006 (que suponen el 21,86% de los fondos del período para España). En el período 2007-2013 debe recibir 12.466,5 millones de euros (39,63% del total de fondos para España en el período 2007-2013).

2.1 La elaboración del marco estratégico y de la programación operativa: el principio del partenariado

La teoría actual de la gobernanza multinivel bebe en las fuentes del principio de asociación o partenariado²⁵. Este principio es la base de la participación regional en la política de cohesión²⁶, que debe existir con independencia de la estructura político-administrativa del Estado miembro.

Este principio fue introducido en la normativa propia de los fondos estructurales en la reforma de 1988. A partir de entonces viene siendo considerado un principio general, al mismo nivel que los principios de programación, concentración y adicionalidad. Este principio requiere la asociación a varios niveles institucionales: entre la Comisión Europea y el Estado, entre el Estado y las autoridades regionales, entre las partes económicas y sociales para la elaboración de los documentos estratégicos y de planificación de los fondos estructurales.

Esto es, la participación de la instancia regional viene requerido desde la normativa comunitaria tanto en los Estados descentralizados –política o administrativamente- como en lo centralizados. El artículo 11 del Reglamento 1083/2006, bajo el título de “Asociación” establece que²⁷:

“1. Los objetivos de los fondos se llevarán a cabo en el marco de una estrecha colaboración (denominada en lo sucesivo “asociación”), entre la Comisión y el Estado miembro de que se trate. El Estado miembro organizará, en caso necesario y de conformidad con la normativa y los usos nacionales en vigor, una cooperación con autoridades y organismos tales como:

- a) las autoridades regionales, locales, urbanas y otras autoridades públicas competentes;*
- b) los interlocutores económicos y sociales;*
- c) cualquier otro organismo pertinente que represente a la sociedad civil, a los interlocutores medioambientales, organizaciones no*

²⁵ JORDANA, Jacint; MATA, Fabiola; y, NOFERINI, Andrea, “La política de cohesión europea en dos regiones españolas: configurando las redes políticas y el capital social”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 1, enero-junio 2009, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pp. 83-122.

²⁶ A pesar de que el término partenariado en castellano es cada vez más frecuente, aún no ha sido adoptado en la versión española de los reglamentos de los fondos europeos. El texto del Reglamento 1083/2006 utiliza “asociación” en castellano, “partnership” en inglés, “partenariat” en francés, “partnerschaft” en alemán y “partenariato” en italiano.

²⁷ La negrita es mía.

gubernamentales y organismos responsables de fomentar la igualdad entre mujeres y hombres.

Cada Estado miembro designará a los interlocutores más representativos en los planes nacional, regional y local, y en los ámbitos económico, social, medioambiental o de otro tipo (en lo sucesivo “interlocutores”), de conformidad, con la normativa y los usos nacionales, atendiendo a la necesidad de promover la igualdad entre hombres y mujeres, así como el desarrollo sostenible a través de la integración de los requisitos de protección y mejora del medioambiente”.

2. La cooperación se llevará a cabo con plena observancia de las respectivas competencias institucionales, jurídicas y financieras de cada categoría de interlocutores, tal y como se encuentran definidas en el apartado 1.

La cooperación abarcará la elaboración, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de los programas operativos. Los Estados miembros asociarán, cuando resulte oportuno, a cada uno de los interlocutores pertinentes y, en particular, a las regiones, a las distintas fases de programación, dentro de los plazos establecidos en cada fase.

3. La Comisión consultará cada año sobre la ayuda de los Fondos a las organizaciones representativas de los interlocutores económicos y sociales en el ámbito europeo”.

Según las disposiciones de este artículo, la participación regional podría limitarse a un proceso de consultas en las distintas fases (elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas operativos) siempre y cuando el sistema político interno no estableciera otras competencias más intensas. Ello se explica en razón de la diferente estructura político-administrativa de los Estados miembros y la necesidad de establecer una norma de mínimos para lograr la implicación de actores distintos del Estado central.

En el caso español, la descentralización política y administrativa existente hace más fácil desde la perspectiva teórica la existencia de partenariados entre la Administración General del Estado y la Administración autonómica para la gestión de los fondos estructurales. Si ello es así desde un punto de vista teórico o conceptual, en la práctica existe un menor grado de participación de la gobernanza multinivel del que sería deseable.

En concreto, esta regionalización se proyecta sobre un doble nivel: el ascendente y el descendente. Por nivel ascendente debe entenderse la elaboración del marco estratégico y la planificación que permite la asignación de fondos a una región concreta. Por nivel descendente debe entenderse la aplicación de los programas operativos y lo que implica respecto a la gestión de fondos europeos: co-financiación, gestión, certificación y auditoría; y será abordado en el próximo apartado.

En el nivel ascendente, en primer lugar, el marco estratégico nacional de referencia (en adelante MNER), presentado por cada Estado miembro debe garantizar “la coherencia de la intervención de los Fondos con las orientaciones estratégicas comunitarias en materia de cohesión”²⁸.

Para su elaboración, el Estado miembro deberá consultar preceptivamente a “las autoridades regionales, locales, urbanas y otras autoridades públicas competentes”, a “los interlocutores económicos y sociales” y a “cualquier otro organismo pertinente que represente la sociedad civil, a los interlocutores medioambientales, organizaciones no gubernamentales y organismos responsables de fomentar la igualdad entre mujeres y hombres”²⁹.

En el caso español, y refiriéndonos de forma específica a la participación regional en la elaboración del MNER, la cooperación hunde sus raíces en la evaluación del período de programación 2000-2006. En los informes de los distintos programas operativos se incorporó un capítulo de sugerencias y recomendaciones para el período de programación 2007-2013. Con posterioridad las regiones han podido colaborar en la elaboración del MNER de diversas formas³⁰:

- .- En el análisis del contexto socioeconómico nacional y regional: completando el mapa de disparidades regionales y el análisis socioeconómico de cada región, con especial referencia a los problemas de desarrollo que se plantea en cada una; y,

- .- Contribuyendo a construir una estrategia nacional al servicio de las regiones españolas: aportando su percepción del análisis DAFO, a la

²⁸ Artículo 27, Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social General Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) nº 1260/1999.

²⁹ Artículos 11 y 28 del Reglamento (CE) nº 1083/2006.

³⁰ Como describe en su propia introducción el Marco Nacional Estratégico de Referencia, bajo el apartado “1.1 Partenariado”, páginas 13-17.

estrategia general y a las prioridades del MNER, de manera que luego los planes operativos puedan desarrollarlas a nivel regional.

En este mismo nivel ascendente, el Reglamento nº 1083/2006 promueve asimismo la participación regional y local en la elaboración de los documentos de Planificación que determinan los ejes de actuación para los distintos fondos según los objetivos a los que sirven.

En este sentido, y si bien la elaboración de los Programas Operativos es competencia de los Estados miembros, según el artículo 31 del Reglamento 1083/2006, debe contar con la cooperación de los interlocutores ya citados³¹. En el caso español, los programas operativos reflejan la cooperación entre las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado, en primer lugar, en el aspecto metodológico: un índice homogéneo para todos los programas operativos, una guía metodológica para la evaluación previa, una guía común para la evaluación medioambiental; se ha consensuado el sistema de seguimiento y evaluación; se ha colaborado en la creación del sistema informático Fondos 2007 con un previo acuerdo sobre los indicadores estratégicos y operativos.

La Administración General del Estado se ha reunido de manera bilateral con las Comunidades Autónomas para los Programas Operativos que les afectan, para garantizar así la complementariedad de las actuaciones de los organismos nacionales y regionales.

En suma, el principio de asociación o partenariado representa un umbral mínimo de gobernanza multinivel, por lo que no puede ser suficiente las consultas bilaterales o esporádicas para considerar satisfecha esta última. No obstante y desde la estricta perspectiva del principio de asociación, y aunque su satisfacción pueda reducirse a un proceso de consultas, debe tenerse siempre en cuenta el reparto competencial del Estado. Este reparto constitucional es de plena aplicación no sólo a la elaboración de la estrategia y planificación sino también al proceso de gestión y ejecución de la política de cohesión. La práctica española muestra distintos modos de cumplir con este principio de satisfacción, como se verá a continuación.

2.2 Una gestión participada, bajo la tutela de la Administración General del Estado

³¹ Artículo 32.2: “Los programas operativos serán elaborados por el Estado miembro o por la autoridad designada por este, en cooperación con los interlocutores mencionados en el artículo 11”.

En el nivel descendente, y como complemento indispensable para evitar el “secuestro” de las competencias que pudieran tener atribuidas las instancias regionales con un cierto grado de descentralización política y/o administrativa, el artículo 12 del mismo reglamento establece que

“la ejecución de los programas operativos (...) será competencia de los Estados miembros al nivel territorial apropiado, de acuerdo con el sistema institucional específico de cada Estado miembro”.

Esto es, ni la norma comunitaria modela el reparto territorial y competencial de los Estados miembros, ni tampoco legítima para obviar esa estructura en la ejecución de los programas operativos.

Conforme al reparto de competencias previsto en virtud de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, las actuaciones previstas en los programas operativos de los diversos fondos pueden corresponder a la Administración General del Estado o a la Administración Autonómica. En muchos casos, dentro de un programa operativo encontramos actuaciones que corresponden a ambas administraciones. Ello incide de manera automática en la distribución de la financiación comunitaria prevista para cada programa operativo.

En la tabla siguiente se recoge un resumen de la distribución de la financiación comunitaria entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía para cada programa operativo, en el marco de cada fondo. Pueden verse las cantidades absolutas destinadas en cada programa operativo a la gestión de cada administración –general del estado y autonómica- así como el porcentaje de la ayuda de cada programa operativo que gestionan. Debe tenerse en cuenta que, en el caso de los programas operativos (PO, en la tabla) plurirregionales se han incluido tan sólo las cantidades consignadas en los mismos para Andalucía y no el total de los fondos asignados al programa operativo.

Tabla 1: Distribución de fondos estructurales en Andalucía 2007-2013
según programas operativos y Administración

Distribución de fondos estructurales 2007-2013 ANDALUCÍA	AGE	CA	TOTAL	% AGE	% CA
FEDER³²					
PO Andalucía - pdf	3.459,60	3.384,33	6.843, 9	50,55	49,45

³²Cifras tomadas de PO FEDER-Andalucía 2007-2013, tabla 83, página 281.

Programas Plurirregionales					
PO Economía Basada en el Conocimiento - pdf	658,16	0	658,16	100	0
PO de Investigación, Desarrollo e Innovación por y para el beneficio de las empresas. Fondo Tecnológico - pdf	976,80	0	976,80	100	0
PO de Asistencia Técnica - pdf	24,01	0	24,01	100	0
PO Fondo de Cohesión-FEDER - pdf	948,26	0	948,26	100	0
TOTAL FEDER	6.066,83	3.384,33	9.451,16	64,2	35,8
FSE³³					
PO Andalucía - pdf	0	1.155,75	1.155,75	0	100
Programas Plurirregionales					
PO Lucha contra la discriminación - pdf	108,88	0	108,88	100	0
PO Adaptabilidad y Empleo - pdf	1.598,98	0	1.598,98	100	0
PO Asistencia técnica y cooperación transnacional e inter-territorial - pdf	12,24	0	12,24	100	0
TOTAL FSE	1.720,1	1.155,75	2.875,85	59,8	40,2
FONDO DE COHESIÓN³⁴					
PO Fondo de Cohesión-FEDER - pdf	100	100,04	200,04	49,9	50,1

Nota: Cantidades en millones de euros. Los programas operativos (PO) incluyen las cantidades netas que se reflejan. La elaboración de los porcentajes es propia y, por tanto, cualquier error en los mismos es atribuible a la autora. Las cifras provienen de los distintos programas operativos.

En aquellos programas operativos en los que la Junta de Andalucía es destinataria de fondos europeos para ejecutar, le corresponde igualmente compartir la co-financiación establecida. En la siguiente tabla incluimos las cantidades netas y la participación de la Administración General del Estado y de la Junta de Andalucía en la co-financiación de los proyectos financiados con fondos estructurales en Andalucía.

Tabla 2: Co-financiación en Andalucía de los fondos estructurales 2007-2013 según programa operativo y Administración

Co-financiación de fondos estructurales 2007-2013 ANDALUCÍA	AGE	CA	TOTAL	% AGE	% CA
PO FEDER Andalucía ³⁵ - pdf	1.583,53	1.425,54	3.009,08	52,63	47,37
PO FSE Andalucía ³⁶ - pdf	0	288,94	288,94	0	100

Nota: Cantidades en millones de euros. Los programas operativos (PO) incluyen las cantidades netas que se reflejan. La elaboración de los porcentajes es propia y, por tanto, cualquier error en los mismos es atribuible a la autora. Las cifras provienen de los distintos programas operativos.

³³ Cifras tomadas de PO FSE-Andalucía 2007-2013, tabla 85, página 216.

³⁴ Cifras tomadas de PO FEDER-Andalucía 2007-2013, tabla 71, página 262.

³⁵ PO FEDER Andalucía 2007-2013, Consejería de Economía y Hacienda, Junta de Andalucía, p. 45.

³⁶ PO FSE Andalucía 2007-2013, Consejería de Economía y Hacienda, tabla 72, p. 180.

Centro de Estudios Andaluces

Junto a la distribución de los fondos y de la co-financiación entre las distintas Administraciones, es necesario analizar el reparto de las responsabilidades inherentes a la aplicación de esta política en Andalucía.

Bajo el epígrafe de “gestión, seguimiento y control”, el Título VI del Reglamento 1083/2006, define tanto los principios como las autoridades encargadas de la ejecución, seguimiento y control de los programas operativos.

En tal sentido, el artículo 59 del reglamento define tres responsabilidades. Al Estado miembro corresponde nombrar para cada programa operativo una autoridad pública –nacional, regional o local- para cada una de esas tres responsabilidades³⁷.

a) Autoridad de gestión: para gestionar el programa operativo. El detalle de las funciones viene descrito por el artículo 60. Puede ser, incluso, un organismo privado.

b) Autoridad de certificación: para certificar las declaraciones de gasto y las solicitudes de pago antes de su envío a la Comisión. El detalle de las funciones se describe en el artículo 61.

c) Autoridad de auditoría: para verificar el funcionamiento efectivo del sistema de gestión y control. Debe ser una autoridad independiente de las autoridades de gestión y certificación. Las funciones viene descritas de forma extensa en el artículo 62.

El mismo artículo 59, en su apartado 2 prevé la posibilidad de que el Estado miembro designe uno o varios organismos intermedios que realicen algunos o todos los cometidos de la autoridad de gestión o de la autoridad de certificación, bajo la responsabilidad de estas. La autoridad de auditoría no puede delegada o compartida.

La tendencia general del gobierno español ha sido históricamente la centralización de la gestión, la certificación y la auditoría de los fondos europeos. Para mejorar la eficacia en la gestión y control, no obstante, el gobierno de España ha recurrido a la elección de autoridades intermedias a nivel autonómico para las funciones de gestión, aunque no para las de certificación. La siguiente tabla ofrece un resumen de la situación en el presente período de programación 2007-2013 en los tres principales programas operativos que afectan a Andalucía. Los dos primeros

³⁷ El artículo 59 del Reglamento 1083/2006, en su apartado 5, remite a una serie de normas específicas para la gestión y control de los programas operativos del objetivo “cooperación territorial europea” del Reglamento (CE) nº 1080/2006. BUSCAR.

–PO FEDER y PO FSE- son de ámbito territorial andaluz, mientras que el tercero es de ámbito nacional, PO del Fondo de Cohesión.

Tabla 3: Autoridades en los Planes Operativos principales en Andalucía

	PO FEDER Andalucía	PO FSE Andalucía	FONDO COHESIÓN DE
Autoridad de Gestión	Dirección General de Fondos Comunitarios Ministerio de Economía y Hacienda	Unidad Administradora del Fondo Social Europeo Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	Dirección General de Fondos Comunitarios Ministerio de Economía y Hacienda
Autoridad de Certificación	Dirección General de Fondos Comunitarios Ministerio de Economía y Hacienda	Unidad Administradora del Fondo Social Europeo Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	Dirección General de Fondos Comunitarios Ministerio de Economía y Hacienda
Autoridad de Auditoría	Intervención General de la Administración del Estado Ministerio de Economía y Hacienda	Intervención General Consejería de Hacienda y Administración pública	Intervención General de la Administración del Estado Ministerio de Economía y Hacienda
Autoridad Intermedia de Gestión	Dirección General de Fondos Europeos Consejería de Economía, Innovación y Ciencia	Dirección General de Fondos Europeos Consejería de Economía, Innovación y Ciencia	Dirección General de Fondos Europeos Consejería de Economía, Innovación y Ciencia

FUENTE: Elaboración propia.

NOTA: Hasta el 23 de marzo de 2009, la Intervención General de la Junta de Andalucía dependía de la Consejería de Economía y Hacienda. Tras una reforma del gobierno autonómico, forma parte de la Consejería de Hacienda y Administración Pública. Igualmente, la Dirección General de Fondos Comunitarios formaba parte de la Secretaría General de Economía de la Consejería de Economía y Hacienda. Tras el cambio de gobierno, forma parte de la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia. No obstante, en los programas operativos figuran como autoridades de auditoría o intermedia de gestión con la adscripción previa al 23 de marzo de 2009.

Como puede claramente apreciarse, la centralización alcanza a todos los fondos. La administración autonómica actúa como autoridad intermedia sin, en cambio, disponer de la responsabilidad y la capacidad de decisión que corresponde a la autoridad de gestión. De otro lado, la certificación a nivel nacional implica un complejo y repetitivo *iter* de los proyectos, que dificulta y retrasa el pago de las cuantías de los fondos justificados.

En el caso del Programa Operativo del FSE para Andalucía, que incide sobre competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma y cuya cofinanciación corresponde al 100% a la misma, la descripción de las funciones de la autoridad intermedia en el Programa Operativo lleva a considerar a la Dirección General de Fondos como co-autoridad de gestión. El Ministerio se reserva para sí las competencias relacionadas con la garantía a nivel nacional del cumplimiento de los

requisitos publicidad e información y otras funciones de coordinación con el Comité de seguimiento.

La Junta de Andalucía, a través de su Intervención General, ha sido designada en el marco del PO FSE autoridad de auditoría, dado que el 100% de la co-financiación y de las competencias ejercidas son autonómicas. Ello, sin embargo y de manera sorprendente, no comporta una mayor responsabilidad en la certificación. Debe verse, en todo caso, como un primer paso hacia una verdadera descentralización de la gestión de los fondos estructurales comunitarios.

En suma, el Estado se ha reservado una vía de control global sobre la gestión de los programas operativos, incluso en los casos en los que el programa sólo afecta a competencias autonómicas, como este caso.

El modelo de gestión actual resulta exageradamente centralizado. Los argumentos a favor de una mayor descentralización en la gestión y certificación son varios.

De un lado, el propio artículo 12 del Reglamento 1083/2006, ya citado establece la necesidad de ejecutar los programas operativos *“al nivel territorial apropiado, de acuerdo con el sistema institucional de cada Estado miembro”*. Debe convenirse que en España, el nivel territorial deriva de las competencias atribuidas a cada Administración por el conjunto de la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Y a mi entender, ello implica que la designación de las autoridades previstas en el artículo 59 del Reglamento (de gestión, certificación y auditoría) respeten la estructura institucional territorial del Estado miembro. Y ello va más allá de designar como autoridad intermedia a las autoridades autonómicas que poseen la competencia material sobre los ámbitos de actuación de los diferentes programas operativos.

El hecho de que la mayor parte de las responsabilidades residan en la Administración General del Estado conlleva la duplicación de control – a nivel regional y nacional-. Tal es el caso de la certificación, paso previo para los pagos intermedios, lo cual ralentiza exageradamente el pago por la Comisión de las cantidades vencidas en ámbito de competencia autonómica. El Ministerio de Economía y Hacienda se convierte en un cuello de botella al tener que certificar los gastos de todos los programas operativos de España.

En aras de la racionalidad de los sistemas de administración pública, deberían evitarse tales duplicidades y retrasos, por cuanto que se desperdician recursos y

oportunidades. Debemos concienciar a la Administración de la necesidad de racionalizar los recursos, acercando la gestión y el control al nivel en que se ejecutan los programas.

Debería evitarse ese doble control siempre que hubiera mecanismos para asegurar el cumplimiento de la normativa comunitaria a ese nivel. Debe haber instrumentos de recompensa/sanción que resulten eficaces. Tal y como está concebido, el sistema es excesivamente garantista al precio de perder agilidad y capacidad financiera. Con la finalidad de evitar el incumplimiento de la compleja y rigurosa normativa comunitaria de justificación, información y publicidad, la Administración General del Estado absorbe excesivas competencias, más allá de las que están justificadas por el reparto de competencias establecido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

Por ello una propuesta razonable sería que, en aquellos casos en los que el Programa Operativo incida exclusivamente en actuaciones bajo competencia autonómica (como es el caso en el Programa Operativo del Fondo Social Europeo), las autoridades de gestión, certificación y auditoría sean autonómicas. La presencia y coordinación a nivel estatal debe asegurarse por otros medios, como los comités de seguimiento de cada programa operativo, a nivel técnico, y la propia Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas –CARCE–, a nivel político.

En aquellos casos en los que el Programa Operativo incida en sus ejes de actuación en competencias de ambas administraciones –general del Estado y autonómica- debiera acordarse a través de CARCE una regla general por la cual las autoridades de gestión, certificación y auditoría las detente la administración que mayor cuantía de co-financiación aporte al programa operativo. Este criterio permite una determinación objetiva y fomentará la inversión de las autonomías dirigida a los objetivos de la Estrategia de Lisboa y la Estrategia Europa 2020, así como del Plan Nacional de Reformas.

Alternativamente, otra posibilidad sería la de elaborar un programa operativo para cada administración sobre cada territorio: esto es, un programa operativo FEDER para las actuaciones bajo competencia de la Administración General del Estado y otro para las actuaciones competencia de la Administración autonómica. El gran inconveniente de esta opción es que haría mucho más difícil la necesaria coordinación de actuaciones, para evitar otro tipo de duplicidades. Igualmente

dificultaría el logro de las asociaciones previstas por el artículo 11 del reglamento 1083/2006 y conocidas en los programas operativos como "partenariados".

Como hemos avanzado, un cambio de esta naturaleza en el modelo de gestión en España requeriría que se crearan mecanismos de recompensa y sanción que permitan asegurar al Estado el cumplimiento de la normativa comunitaria frente a las instituciones de la Unión, para evitar incurrir en la responsabilidad establecida por el artículo 70 del reglamento 1083/2006³⁸, por el incumplimiento de las Comunidades Autónomas. Pero estos mecanismos de control no deben impedir el correcto funcionamiento de los programas operativos a nivel autonómico, ni duplicar la burocracia inherente al control financiero o de publicidad e información.

Una cláusula de salvaguarda es la incluida en el apartado 2 del artículo 70 del reglamento, que limita la responsabilidad financiera del Estado miembro por los importes indebidamente abonados a aquellos casos en los se demuestre que hubo irregularidades o negligencia por su parte. De existir un mecanismo interno de seguimiento y exigencia de responsabilidad a cada autoridad de gestión regional – que podría sustanciarse a través de la propia CARCE- y este funcionara regularmente, el Estado cumpliría con sus deberes de debida diligencia.

Si se examina el análisis de la propia Comisión sobre los mecanismos de supervisión de la gestión de los fondos estructurales, se puede comprobar la progresiva mejora de la gestión de los fondos en España. Aunque las cifras de correcciones financieras totales aumentan, en el caso español y comparando el período de programación 1994-1999 y el 2000-2006, se aprecia una clara disminución del número y cuantía de los expedientes. Ello pone de manifiesto una mayor capacidad de gestión a nivel nacional y regional, dado que muchos

³⁸ "1. Los Estados miembros serán los responsables de la gestión y el control de los programas operativos, en particular mediante las siguientes medidas: a) garantiza que los sistemas de gestión y control de los programas operativos se establezcan de conformidad con los artículos 58 a 62 y funcionen eficazmente; b) prevenir, detectar y corregir irregularidades y recuperar los importes indebidamente abonados, junto con los intereses de demora,, cuando proceda. Comunicarán dichas irregularidades a la Comisión, manteniéndola informada de los progresos realizados en la aplicación de los procedimientos administrativos y judiciales.

2. Cuando no sea posible recuperar los importes indebidamente abonados a un beneficiario, corresponderá al Estado miembro proceder a su reembolso al presupuesto general de la Unión Europea, cuando se demuestre que las pérdidas se han producido por irregularidades o negligencia por su parte".

expedientes de ayudas se sustancian a nivel regional, con independencia de la competencia formal de la autoridad de gestión³⁹.

3. Otra realidad es posible: un análisis comparado

En otros ámbitos de la gestión de fondos europeos, se practica una mayor descentralización, lo que contribuye a una mejor gobernanza multinivel, respetando al mismo tiempo el específico reparto de competencias. Podemos citar, de un lado, el funcionamiento del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (en adelante, FEADER), y, de otro lado, la experiencia comparada de otros Estados miembros con una estructura políticamente descentralizada (federal o regional) que pueda compararse –salvadas las distancias- a la situación española.

3.1. Política agrícola versus política de cohesión

Históricamente, el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), hoy sustituido por el FEADER⁴⁰, estaba integrado en los fondos estructurales. Baste una lectura del artículo 159 de antiguo Tratado de la Comunidad Europea, en su versión de Niza.

“Los Estados miembros conducirán su política económica y la coordinarán con miras a alcanzar los objetivos enunciados en el artículo 158. Al formular y desarrollar las políticas y acciones de la Comunidad y al desarrollar el mercado interior, se tendrán en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 158, participando en su consecución. La Comunidad apoyará

³⁹ Un análisis cuantitativo y cualitativo de los resultados del plan de acción de febrero de 2008 de la Comisión europea para la supervisión financiera de la gestión de los fondos estructurales puede verse en http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/management/com_2010_0052_en.pdf. En concreto, las dos únicas correcciones financieras decididas por la Comisión en el 2009 que afectan a Andalucía corresponde al período 1994-1999, una respecto al FEDER (219,33 millones de euros, el 56,75% de las suspensiones en FEDER 1994-1999) y otra respecto al FSE (16,84 millones de euros, el 89,76% de las suspensiones FSE 1994-1999). En cambio, no ha ninguna corrección financiera del período 2000-2006. Sobre el total del importe de las correcciones financieras decididas en 2009, representan el 45,12% y el 3,46%, respectivamente; en total, el 48,58% de las correcciones financieras realizadas. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que el 83,3% de las correcciones realizadas en 2009 se refirieron al período de programación 1994-1999 y tan sólo el 16,6% al período 2000-2006. En el período 2000-2006, todas las correcciones financieras decididas en 2009 en el marco del Fondo de Cohesión afectaron a regiones españolas, pero no a Andalucía (las afectadas fueron Asturias, Cantabria y Galicia). Ninguna corrección financiera afectó a España en 2009 con respecto a la gestión del FSE 2000-2006.

⁴⁰ Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). El FEADER, junto con el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) sustituyen desde el 1 de enero de 2007 al FEOGA.

asimismo dicha consecución a través de la actuación que realiza mediante los fondos con finalidad estructural (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, sección Orientación; Fondo Social Europeo; Fondo Europeo de Desarrollo Regional) el Banco Europeo de Inversiones y los otros instrumentos existentes. (...)”.

No obstante, y a partir del nuevo Reglamento General de Fondos 1083/2006, el fondo agrícola y el pesquero se integran en sus propias políticas de referencia dejando de ser considerados instrumentos de la política de cohesión. El apartado 6 de la exposición de motivos del Reglamento citado indica que:

“Resulta necesario especificar la función de los instrumentos de ayuda al desarrollo rural, esto es, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, según el Reglamento (CE) nº 1698/2005, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), y al sector pesquero, en concreto el Fondo Europeo de Pesca (FEP). Estos instrumentos deben integrarse en los instrumentos de la política agrícola común y de la política común de la pesca, y coordinarse con los instrumentos de la política de cohesión”.

Por su parte el apartado 7 refuerza esta idea:

“Así, los Fondos que facilitarán ayuda en el marco de la política de cohesión se limitan al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Cohesión. (...).”

Coincidiendo con este cambio de finalidad (de la cohesión a la estrictamente rural), se modificó el modelo de gestión del FEADER en Andalucía. Por primera vez en la historia de los fondos europeos (estructurales o no) el gobierno de España nombró como autoridad de gestión a la Administración autonómica y no a la Administración General del Estado. En tal sentido, el Marco Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013, en su versión de 2 de noviembre de 2009, establece:

“España decidió llevar a cabo una programación acorde a su marco competencial y, por lo tanto, existen diecisiete programas regionales, uno por Comunidad Autónoma. (...). Además de los diecisiete programas regionales de desarrollo rural, se elaboró un programa específico para la Red Rural Nacional”⁴¹.

⁴¹ Marco Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, versión de 2 de noviembre de 2009, disponible en

Así pues, el Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2007 designa a la Administración Autonómica como autoridad responsable en todas y cada una de las categorías definidas por el Reglamento (CE) 1083/2006. En la tabla siguiente se ofrece una comparación entre las distintas autoridades de los Programas Operativos FEDER, FSE y FEADER para Andalucía.

Tabla 4: Distribución de responsabilidades por Programas Operativos

	PO FEDER Andalucía	PO FSE Andalucía	Programa de Desarrollo Rural de Andalucía (FEADER)
Autoridad de Gestión	Dirección General de Fondos Comunitarios Ministerio de Economía y Hacienda	Unidad Administradora del Fondo Social Europeo Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	Dirección General de Fondos Europeos Consejería de Economía, Innovación y Ciencia
Autoridad de Certificación (FEDER/FSE) Pagadora (FEADER)	Dirección General de Fondos Comunitarios Ministerio de Economía y Hacienda	Unidad Administradora del Fondo Social Europeo Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	Consejería de Agricultura y Pesca
Autoridad de Auditoría (FEDER/FSE) de Certificación (FEADER)	Intervención General de la Administración del Estado Ministerio de Economía y Hacienda	Intervención General Consejería de Hacienda y Administración pública	Intervención General Consejería de Hacienda y Administración pública
Autoridad Intermedia de Gestión	Dirección General de Fondos Europeos Consejería de Economía, Innovación y Ciencia	Dirección General de Fondos Europeos Consejería de Economía, Innovación y Ciencia	No existe

FUENTE: Elaboración propia.

NOTA: Hasta el 23 de marzo de 2009, la Intervención General de la Junta de Andalucía dependía de la Consejería de Economía y Hacienda. Tras una reforma del gobierno autonómico, forma parte de la Consejería de Hacienda y Administración Pública. Igualmente, la Dirección General de Fondos Comunitarios formaba parte de la Secretaría General de Economía de la Consejería de Economía y Hacienda. Tras el cambio de gobierno, forma parte de la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia. No obstante, en los programas operativos figuran como autoridades de auditoría o intermedia de gestión con la adscripción previa al 23 de marzo de 2009.

Teniendo en cuenta que en España existen 17 autoridades de gestión, en razón de “*la organización administrativa del Estado y la nueva estructura de programas de gestión descentralizada*”⁴² el Estado decidió crear un organismo de coordinación. El Real Decreto 1133/2007, por el que se establece el régimen de coordinación de las autoridades de gestión de los programas regionales de

http://www.mapa.es/desarrollo/pags/programacion/marco_nacional/MARCO%20NACIONAL%20nov2009.pdf.

⁴² Marco Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, versión de 2 de noviembre de 2009, p. 210.

desarrollo rural, establece como organismo de coordinación al Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (Dirección General de Desarrollo Rural).

Las competencias de esta autoridad de coordinación se centran, en lo que aquí interesa, en el monopolio de la interlocución con la Comisión, tanto respecto del Marco Nacional de Desarrollo Rural como de los Programas regionales de Desarrollo Rural, como en todos *“aquellos asuntos relacionados con la política y la programación de desarrollo rural 2007-2013; y en el impulso de la aplicación armonizada de las disposiciones comunitarias, en orden a garantizar la coherencia de la ayuda presentada por el FEADER y las Administraciones nacionales, con las actividades, las políticas y las prioridades de la Unión Europea”*⁴³.

En virtud del artículo 77.3 del Reglamento (CE) 1698/2005, es necesaria la creación de un Comité de Seguimiento Nacional, para el seguimiento del marco Nacional de Desarrollo Rural y para la coordinación de los Comités de Seguimiento de los distintos programas de Desarrollo Rural. Creado por el Marco Nacional de Desarrollo Rural, integra a todos los representantes ministeriales y autonómicos implicados, así como instituciones y organizaciones del ámbito agrícola y medioambiental. Este último hecho i-la participación de las organizaciones agrícolas-impide que las competencias del Comité de Seguimiento Nacional estén atribuidas a la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural⁴⁴.

Como puede verse en la siguiente tabla, el 100% del gasto de los fondos europeos agrícola es realizado por la administración autonómica Si comparamos la cifras de distribución de la ayuda comunitaria de los distintos fondos entre la Administración General del Estado y la Administración autonómica queda patente que no están justificadas los diferentes sistemas de gestión aplicados al FEADER y a los fondos estructurales, muy en particular la diferencia con respecto al FSE.

Tabla 5: Comparación entre la distribución de los fondos estructurales y los agrícolas (2007-2013) entre la Administración General del Estado y la Junta de Andalucía

Distribución de fondos estructurales y agrícolas 2007-2013 ANDALUCÍA	AGE	CA	TOTAL	% AGE	% CA

⁴³ Marco Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, versión de 2 de noviembre de 2009, p210.

⁴⁴ Esta Conferencia Sectorial es de las más antiguas entre las existentes, pues su primera reunión tuvo lugar el 28 de julio de 1983. Tan sólo es más antiguo el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, constituida el 1 de julio de 1981.

Programa de Desarrollo Rural Andalucía 2007-2013 ⁴⁵ - pdf	0	1.881,74	1.881,74	0	100
PO FEDER Andalucía - pdf	3.459,60	3.384,33	6.843,9	50,55	49,45
PO FSE Andalucía - pdf	0	1.155,75	1.155,75	0	100
PO Fondo de Cohesión-FEDER - pdf	100	100,04	200,04	49,9	50,1

Nota: Cifras en millones de €.

Si atendemos a las cifras y tasas de co-financiación por cada una de las Administraciones –General del Estado y Autónoma-, llegamos a una conclusión idéntica y reforzada. La Comunidad Autónoma asume la mayor parte de la co-financiación, aunque la Administración General del Estado co-financia parcialmente. De nuevo, vuelve a aparecer injustificada la diferencia de tratamiento que recibe el Programa Operativo FSE comparado con el Programa de Desarrollo Rural FEADER. Sorprende que la gestión del FSE no venga atribuida a la administración autonómica, sino a la del Estado, teniendo en cuenta además, que la cantidad gestionada en el Programa Operativo FSE es menor que la agrícola (más de dos millones y medio de euros en el FEADER, entre financiación europea co-financiación pública estatal y autonómica, frente a algo más de 1.400 millones de euros del FSE).

Tabla 6: Comparación entre la co-financiación de los fondos estructurales y los agrícolas (2007-2013) por la Administración General del Estado y por la Junta de Andalucía

Co-financiación de fondos estructurales y agrícolas 2007-2013 ANDALUCÍA	AGE	CA	TOTAL	% AGE	% CA
Programa de Desarrollo Rural Andalucía 2007-2013 ⁴⁶ - pdf	291,43	469,44	760,87	38,30	61,70
PO FEDER Andalucía ⁴⁷ - pdf	1.583,53	1.425,54	3.009,08	52,63	47,37
PO FSE Andalucía ⁴⁸ - pdf	0	288,94	288,94	0	100
PO Fondo de Cohesión- FEDER ⁴⁹ - pdf					

⁴⁵ Cifras tomadas de la presentación realizada por la Dirección General de Fondos Europeos de la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía, 18 de julio de 2007, disponible en http://www.juntadeandalucia.es/economiayhacienda/fondos/periodo2007-2013/otros/jornada_FEADER/autoridad_gestion_FEADER.pdf, con el título “Programa de Desarrollo Rural 2007-2013. El papel de la autoridad de gestión”.

⁴⁶ Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2007-2013, página 255, disponible en http://www.juntadeandalucia.es/economiayhacienda/fondos/periodo2007-2013/programacion/Estructurales-Cohesion/PDR_2007-2013/PDRAndalucia_080220_3.pdf. La Administración Autónoma ha financiado esta política de forma suplementaria con 1.127.017.024,00€.. No obstante, esta cifra no se computa como co-financiación a los fondos FEADER, por lo que se ha excluido de la tabla.

⁴⁷ PO FEDER Andalucía 2007-2013, Consejería de Economía y Hacienda, Junta de Andalucía, p. 45.

⁴⁸ PO FSE Andalucía 2007-2013, Consejería de Economía y Hacienda, tabla 72, p. 180.

Nota: en millones de €.

En síntesis, el modelo seguido para la gestión del FEADER difiere sustancialmente del empleado con el FEDER y el FSE. En el modelo FEADER 2007-2013 a nivel nacional –España- la Administración General del Estado se ha reservado la coordinación de las autoridades de gestión, fundamentalmente en lo que hace a la interlocución con la Comisión. En todo lo demás, se ha aceptado un modelo de gestión descentralizado y respetuoso de la dinámica territorial propia del Estado autonómico, de un lado, y de otro, en consonancia con el modelo de gobernanza multinivel promovido claramente por la política de cohesión de la que los Fondos agrícolas acaban de ser paradójicamente excluidos.

3.2 España *versus* Europa

La definición regional de la política de cohesión no implica una exigencia política para los Estados miembros, respecto a su estructura política interna. La aproximación europea, para lograr una medida de racionalización en la distribución de los fondos europeos, vino de la mano del Instituto de Estadística Europeo. Este estableció una clasificación territorial en unidades de tres niveles, los NUTS (Nomenclatura de Unidades Territoriales a efectos estadísticos).

Las Comunidades Europeas comenzaron a utilizarlos en 1988 en el marco del sistema estadístico comunitario, pero igualmente fueron aplicados a la política regional⁵⁰. No obstante, no se adoptó un reglamento de clasificación de las regiones europeas de acuerdo con esta nomenclatura hasta 2003, y ello tras tres años de negociación⁵¹. Hoy, toda la política de cohesión económica, social y territorial viene referenciada a estas unidades, siendo NUTS 1 las unidades administrativas con una población comprendida entre 3 y 7 millones de habitantes⁵²; NUTS 2, las que tienen

⁴⁹ PO FEDER Andalucía 2007-2013, tabla 71, página 262.

⁵⁰ Reglamento (CEE) del Consejo 2052/88, DOCE-L185, de 15 de julio.

⁵¹ Reglamento (CE) del Parlamento Europeo y del Consejo 1059/2003, de 26 de mayo de 2003, por el que se establece una nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas (NUTS), DOUE L154, de 21 de junio. Modificado en 2004 y 2007 para incluir a los nuevos Estados Miembros. Más información en http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nuts/introduction_regions_en.html#foot2 y en http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/management/g24218_es.htm.

⁵² El propio Reglamento (CE) 1059/2003 establece la subsunción en NUTS 1 de las denominaciones nacionales siguientes: «Gewesten/Régions» en Bélgica; «Länder» en Alemania; «Continente», «Regiao dos Açores» y «Regiao da Madeira» en Portugal; «Scotland, Wales, Northern Ireland» y «Government Office Regions of England» en el Reino Unido.

una población entre 800.000 y 3 millones de habitantes⁵³; y, NUTS 3 aquellas con una población entre 150.000 y 800.000 habitantes⁵⁴.

Si la población total de un Estado miembro no llega al umbral mínimo de un nivel de la NUTS, todo el territorio de ese Estado constituye una unidad territorial NUTS de ese nivel. Si, en un Estado miembro, no existen unidades administrativas de tamaño suficiente para incluirse en un nivel determinado de la nomenclatura, este nivel se constituye agrupando un número adecuado de unidades administrativas contiguas de menor tamaño. Las unidades formadas de este modo se llaman «unidades no administrativas».

Sin duda, además de esta estructura más administrativa y virtual que real, establecida como marco de referencia europeo, la política de cohesión y la aplicación de sus instrumentos ha generado un movimiento de ciertos Estados muy centralizados hacia una mayor autonomía de entidades sub-estatales, aunque sólo fuera desde la perspectiva de la identificación clara de sus estructuras administrativas con el clasificación NUTS para la gestión y administración de los fondos⁵⁵.

Sería aventurado establecer una correlación entre el modelo político y administrativo de los Estados miembros y el modelo de gestión de los fondos. Básicamente, existen tres modelos de gestión de los fondos estructurales diferenciados entre los países comunitarios: el modelo centralizado, el regional y un modelo mixto en el que se distribuyen las responsabilidades en ambos niveles de administración y/o gobierno. Los análisis realizados por el *European Policies Research Centre* (EPRC) de las tendencias en la elaboración de los programas operativos 2007-2013 en diferentes Estados miembros concluye que los Estados están reaccionando de forma diversa al nuevo período de programación: algunos

⁵³ El propio Reglamento (CE) 1059/2003 establece la subsunción en NUTS 2 de las denominaciones nacionales siguientes: «Provincias/Provinces» en Bélgica; «Regierungsbezirke» en Alemania; «Periferías» en Grecia; «Comunidades y ciudades autónomas» en España; «Régions» en Francia; «Regions» en Irlanda; «Regioni» en Italia; «Provincies» en los Países Bajos; «Länder» en Austria.

⁵⁴ El propio Reglamento (CE) 1059/2003 establece la subsunción en NUTS 3 de las denominaciones nacionales siguientes: «arrondissements» en Bélgica; «Amtskommuner» en Dinamarca; «Kreise/kreisfreie Städte» en Alemania; «nomoi» en Grecia; «provincias» en España; «départements» en Francia; «regional authority regions» en Irlanda; «provincia» en Italia; «län» en Suecia; «maakunnat/landskapen» en Finlandia.

⁵⁵ Puede verse un análisis de esta tendencia en CARMONA CONTRERAS, Ana M., La Unión Europea en perspectiva consitucional, Cizur Menor, Aranzadi, 2008. Un análisis anterior a las adhesiones de países de Europa Central y del Este, sobre la regionalización y su relación con las políticas comunitarias puede verse en KEATING, M., "The Invention of Regions: Political Restructuring and territorial Government in Western Europe", *Government and Policy*, 1997, pp. 383-398.

perpetúan su modelos de gestión, sea este centralizado, regional o mixto; otros están regionalizando un modelo previo centralizado; y, por último, hay Estados que están introduciendo mecanismos de racionalización de las estructuras de gestión, ya sea por la reducción en los fondos o por el incremento de los mismos, según el caso⁵⁶. Así, estos estudios diferencian los siguientes supuestos:

1) Estados que no han modificado su modelo de gestión respecto del período 2000-2006, que a su vez se clasifican en tres categorías:

- a) Centralizado: es el modelo seguido por Letonia, Lituania, Estonia, Malta, Chipre, Eslovenia y Luxemburgo. Algunos países para objetivos específicos, como es el caso en Portugal para el Programa Operativo de Competitividad y mejora Territorial, o de **España** para los Programas Operativos de la Sociedad del Conocimiento y del Fondo Tecnológico).
- b) Mixto, con diversos modelos de reparto de las responsabilidades del gobierno central y de los regionales: tanto en países de estructura centralizada (Dinamarca, Finlandia, Francia, Portugal, Grecia, e Inglaterra en el Reino Unido) como en países regionalizados (**España**; Italia para las regiones de convergencia).
- c) Regionalizado: tanto en aquellos países con una estructura federal (Alemania, Austria y Bélgica), como cuasi-federal (Italia) o regionalizada (Polonia, Escocia y Gales en el Reino Unido y Azores en Portugal);

2) Estados que han regionalizado algunos aspectos de la gestión de los fondos, como en el caso de Polonia, la República Checa, Eslovaquia y Hungría.

3) Estados que ha racionalizado sus estructuras de gestión, bien a nivel central (Italia, Portugal y España), bien entre los distintos niveles de gestión

⁵⁶ BACHTLER, John; FERRY, Martin; MÉNDEZ, Carlos & McMASTER, Irene; "The 2007-2013 Operational Programmes: A Preliminary Assessment", *IQ-NET thematic Paper*, nº 19(2), Antwerp, 2007, p. IX y , disponible en [http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQ-Net_Reports\(Public\)/IQ-Net_Thematic_Paper_19\(2\).pdf](http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQ-Net_Reports(Public)/IQ-Net_Thematic_Paper_19(2).pdf). También puede verse sobre los mismos problemas, POLVERARI, Laura; McMASTER, Irene; GROSS, Frederike; BACHTLER, John; FERRY, Martin & YUILL, Douglas, "Strategic Planning for Structural Funds in 2007-2013. A Review of Strategies and Programmes", *IQ-NET Thematic Paper* 18(2), pp. 65-67, disponible en [http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQ-Net_Reports\(Public\)/IQ-Net_Thematic_Paper_18\(2\).pdf](http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQ-Net_Reports(Public)/IQ-Net_Thematic_Paper_18(2).pdf).

mixta (Grecia y Suecia), o bien a nivel regional (Reino Unido Países Bajos, Suecia).

Más allá del modelo seguido para la elaboración de los programas operativos, la designación de las autoridades de gestión prueba una mayor descentralización en la experiencia comparada de otros Estados miembros, aunque no se puede comparar directamente la situación de los distintos países comunitarios, sin una referencia previa a su sistema político.

Por ello, si nos centramos exclusivamente en las autoridades de gestión de los países europeos con un sistema político federal o al menos con un cierto grado descentralización política, nos encontramos que tan sólo España mantiene centralizadas todas las autoridades de gestión a nivel de Administración General del Estado. En cambio, Alemania, Austria, Bélgica, Italia, Países Bajos y el Reino Unido tienen descentralizada la gestión de los programas operativos (FEDER y FSE) en el nivel competencial regional, aunque con diferentes modelos⁵⁷.

Los demás países europeos, que se caracterizan por un sistema político centralizado, con, a lo sumo, una cierta descentralización administrativa tienen asignada la gestión de los fondos a entidades estatales, aunque en algunos casos, en el nivel administrativo regional, como ocurre con Chequia, Francia, Irlanda, Polonia, o Portugal.

El caso español es único en su género, el de los Estados con una estructura regional descentralizada tanto administrativa como políticamente. No sólo es único porque ha predominado un método de elaboración de los programas operativos en el que el Gobierno central ha tenido un peso importante, sino porque es el único país de estructura política compleja que mantiene centralizada la gestión de los fondos estructurales, desconociendo en cierto sentido el propio artículo 12 del Reglamento General de Fondos 1083/2006.

4. Los retos futuros: ¿contradicción o pronóstico?

No es aún el momento de valorar los avances logrados por la presidencia española del Consejo de Ministros en términos generales. Sin embargo, puede ya bosquejarse una valoración de su contribución al debate sobre la gobernanza

⁵⁷ Mc CAFFERTY, Andrew, *European Structural Funds and the United Kingdom*, RICS Research, London, Cutting Edge, 1997, donde realiza una comparación del modelo británico con el alemán, el italiano y el francés.

multinivel y sobre el impulso a la regionalización de las políticas comunitarias. Con ello esperamos contribuir al debate y reflexión en torno a la presidencia española y, sobre todo, en torno al futuro de la política de cohesión y sus consecuencias para España y Andalucía.

Durante la presidencia española se está discutiendo la Nueva Estrategia que debe suceder a la Estrategia de Lisboa, marcando los objetivos del desarrollo comunitario para 2020. Deberá ser adoptada en el Consejo Europeo de junio de 2010. Esta estrategia vendrá a sustituir como referente a la de Lisboa, por lo que es un elemento clave para interpretar y aplicar los programas operativos ya aprobados y, fundamentalmente, para comenzar en 2011 la negociación de las perspectivas financieras 2014-2020 y de la renovación de la política de cohesión económica, social y territorial.

Teniendo en cuenta que, con los datos actuales, prácticamente todas las regiones españolas saldrían del objetivo de convergencia y el conjunto del Estado no sería candidato al Fondo de Cohesión, todo aquello que pueda incidir en la futura filosofía y arquitectura de la política de cohesión económica, social y territorial debe ser piedra angular de la política española.

4.1 Pensando a corto plazo: los retos de la presidencia española

El programa de la presidencia española no hace especial hincapié en la política de cohesión, a pesar de que en distintas manifestaciones y comunicaciones públicas sobre la presidencia se subraya su importancia y las previsiones de acción en la materia. La realidad de las reuniones planificadas y realizadas muestra igualmente la importancia que el gobierno español le está dando tanto a la cohesión económica y social como a la territorial. Igualmente, se pone de manifiesto un creciente interés por el concepto, debate y fórmulas de la gobernanza europea, lo que parece prometer un cambio de tendencia en la gestión -centralizada hoy- de los fondos estructurales en España.

Conforme al programa de la presidencia española⁵⁸, los objetivos fundamentales están centrados en:

- 1) La plena aplicación del Tratado de Lisboa;

⁵⁸ Disponible en http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/programa_ES.PDF.

- 2) La coordinación de las políticas económicas para promover la reactivación y un crecimiento sostenible en toda Europa y el lanzamiento de la estrategia Europa 2020;
- 3) El refuerzo de la política exterior de la Unión para convertir a ésta en un verdadero actor global;
- 4) El impulso de una Europa de derechos y libertades al servicio de los ciudadanos.

Debido al contexto de la crisis económica global, de la que la UE aún no ha salido, el ámbito de la cohesión económica, social y territorial ha quedado aparentemente relegado. Es la coordinación de la respuesta a la crisis económica, antes que la cohesión lo que está en el centro de las preocupaciones comunitarias de la presidencia española.

Los objetivos marcados por la Presidencia española, en especial la completa puesta en práctica del Tratado de Lisboa y la discusión de la Nueva Estrategia Europa 2020, se ven condicionadas por los trabajos puestos en marcha anteriormente por la Comisión y por el Comité de las Regiones.

La presidencia española debe dinamizar y lograr objetivos sobre el debate de la cohesión territorial, incorporada por el Tratado de Lisboa a la cohesión económica y social⁵⁹. Aunque la dimensión de cooperación territorial estaba incorporada a la política de cohesión de una manera difusa en sus orígenes y más claramente en el período de programación 2000-2006, había sido desarrollada mediante proyectos directamente gestionados por la Comisión en el marco de esta política, y no por los Estados miembros. Tal es la naturaleza de las iniciativas Interreg, Urban e Equal.

En el período de programación 2007-2013, sin embargo, se individualizó la cooperación territorial europea como objetivo propio, junto con la convergencia y la competitividad regional y el empleo, de la política de cohesión. No existen en este período iniciativas de la Comisión, sino que todas las acciones son propuestas y gestionadas por los Estados miembros o consorcios regionales a través de las llamadas Agrupaciones Territoriales Europeas. Mientras el antiguo programa Interreg se subsume en este objetivo de cooperación territorial europea, Urban e Equal se subsumen en los objetivos convergencia o competitividad regional y empleo, según la región considerada. En el presente período, este objetivo se

⁵⁹ Título XVIII, "Cohesión Económica, Social y Territorial", Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

estructura en tres programas: cooperación transfronteriza, cooperación transnacional y cooperación interregional.

A la par y desde 2008, la Comisión venía trabajando sobre la noción de cohesión territorial. En esta fecha publicó el Libro Verde de la Cohesión Territorial⁶⁰. Después del mismo, abrió un debate público sobre las diferentes dimensiones de la cohesión territorial (cooperación, coordinación, alianzas o asociaciones territoriales, etc). Sobre las contribuciones recibidas se elaboró un documento de síntesis titulado “Territorial Cohesion: unleashing the territorial potential”⁶¹, que sirvió de marco conceptual a la conferencia que tuvo lugar en Diciembre de 2009 en Kiruna (Suecia) en Diciembre de 2009. El debate continuó en Bruselas en un seminario el 12 de marzo, bajo el título “*Cohesion Policy: what scales of policy intervention? Follow up of the Green Paper on Territorial Cohesion*”⁶².

Esta dimensión territorial de la política de cohesión debe ser uno de los temas que la presidencia española apoye. En tal sentido debe entenderse la reunión informal de los Ministros de Política Territorial, convocada para los próximos 16 a 18 de marzo en Málaga. Probablemente y junto al apoyo a las regiones en convergencia de los países de Europa Central y del Este, la cohesión territorial sea parte del esqueleto fundamental de la negociación de la futura política de cohesión económica, social y territorial 2014-2020.

Dentro del objetivo de la coordinación de las políticas económicas, la presidencia española persigue reforzar el diálogo para la respuesta conjunta a la crisis (como muestra el Plan Europeo de Recuperación Económica, la respuesta a la crisis griega, ...) a través de los nuevos instrumentos que incorpora el Tratado de Lisboa. Anticipando la estrategia Europa 2020 que la Comisión ha presentado el 3 de marzo de 2010, la presidencia española había alineado su presidencia con la triple concepción del crecimiento sostenible y equilibrado de la Estrategia 2020⁶³.

Desde la perspectiva de la *sostenibilidad económica* retoma el testigo de la estrategia de Lisboa, incidiendo en la necesidad de una economía basada en el conocimiento y la innovación como fermentos de la competitividad. Ello hace que la

⁶⁰ COM (2008) 616, Libro Verde de la Cohesión Territorial.

⁶¹ Disponible en http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/kiruna_20091211.pdf.

⁶² Más información en http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/territorial/12032010/index_en.cfm.

⁶³ Programa de la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea. 1 de enero a 30 de junio de 2010, pp. 8-9.

presidencia española haya querido promocionar la inversión en I+D+i empresarial, y la colaboración público-privada.

Desde la perspectiva de la *sostenibilidad social*, y tras la crisis y el incremento exponencial del número de desempleados, los objetivos se centran en la formación y actualización adaptando las habilidades laborales a las nuevas tecnologías. Igualmente se busca una mayor flexibilidad en el mercado de trabajo sin romper el equilibrio con la seguridad y la Agenda Social Europea.

Desde el punto de vista de la *sostenibilidad medio-ambiental*, junto a la necesidad de una diversificación energética, el énfasis está en el desarrollo de una industria de las fuentes renovables de energía y un modelo de bajas emisiones, esto es, una mayor eficiencia energética. El Consejo Europeo de primavera deberá adoptar el Plan Energía 2010-2014.

El programa para la presidencia, al abordar el plan de trabajo para las formaciones del consejo, incluye de forma más precisa una referencia sobre la política de cohesión. En concreto, y bajo el título de “Futuro de la Política de Cohesión” se afirma:

“En el debate sobre el futuro de la Política de Cohesión, se partirá del Informe Estratégico de la Comisión Europea y se buscará la inserción de la cohesión territorial. La Presidencia española también fomentará la política de desarrollo de las regiones insulares. Se revisarán los mecanismos de cooperación institucional para hacer frente a los retos que plantea el Tratado de Lisboa”⁶⁴.

En el párrafo inmediatamente anterior se trata un tema íntimamente relacionado, teniendo en cuenta que la política de cohesión gasta el 38% del presupuesto comunitario del período 2007-2013. Se titula “Revisión de las políticas y del presupuesto” y dice:

“La Comisión Europea debe presentar un informe sobre la posible revisión de las políticas de gasto y recursos de la Unión Europea para que el Consejo dé orientaciones al respecto en 2010. La Presidencia española abordará los trabajos que se deriven de dicho informe a partir del momento en que éste sea presentado por la Comisión, en el primer semestre de 2010”⁶⁵.

⁶⁴ Programa de la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea. 1 de enero a 30 de junio de 2010. Innovando Europa, página 19.

⁶⁵ *Idem.*

De hecho, en las presentaciones del programa que precedieron al inicio de la presidencia española del Consejo, se ha incidido de manera significativa en el futuro de la política de cohesión.

Así, en una reunión organizada por la Junta de Castilla y León en la sede del Comité de las Regiones el 4 de diciembre de 2009, y a la que acudieron tanto Eric Von Breska (Jefe de Unidad de Prospectiva y Análisis en la DG REGIO) y el Vicente Rodríguez (Consejero de Finanzas de las Representación Permanente de España ante la Unión Europea) se debatió sobre los retos de a los que se enfrenta la política de cohesión. El Consejero de Finanzas indicó que en el área legislativa, el objetivo es concluir la modificación de los reglamentos de los Fondos Estructurales, ahora en negociación con el Parlamento Europeo⁶⁶.

La política de cohesión se viene tratando tradicionalmente en el marco de la formación del Consejo de Asuntos Generales. Dentro del programa político de la Presidencia española se han previsto cuatro reuniones de esta formación: el 25 de enero; el 22 de marzo; el 10 de mayo y 14 de junio. A ellos deben sumarse las dos reuniones del Consejo Europeo (25-26 de marzo y 17-18 de junio). Además y en estrecha relación con la política de cohesión, se ha previsto una reunión informal de los Ministros de Política Territorial, que ha tenido lugar en Málaga del 16 al 18 de marzo de 2010.

En concreto, la reunión de Málaga es el primer encuentro a este nivel⁶⁷ que se dedica de forma monográfica a la política territorial en la presidencia española. Junto a los Ministros de los Estados miembros, encargados de la política territorial, se han reunido los representantes de la Comisión, del Comité de las Regiones y el Consejo Económico y Social, así como representantes de los países candidatos a la adhesión. El objeto de reflexión es la necesidad de potenciar y mejorar los mecanismos de cooperación entre la Unión Europea, los Estados miembros y las regiones y entes locales para luchar eficazmente contra la crisis económica. Junto a ello, se plantea el debate de la gobernanza multinivel y los mecanismos de

⁶⁶ Informe "Política de Cohesión Europea: sus logros, sus retos", Bruselas, 4 de diciembre de 2009, Secretaría General de Acción Exterior, Gobierno Vasco, disponible en http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net/r48-contnot/es/contenidos/noticia/ni09_112/es_ni09_112/ni09_112.html.

⁶⁷ Con anterioridad, se celebraron diversas reuniones relacionadas con el tema: la V Diálogo Territorial, Palma de Mallorca, enero de 2010; y, la Cumbre de gobiernos locales, Barcelona, febrero de 2010.

cooperación institucionalizada y el principio de subsidiariedad como elemento fundamental para acercar la Unión a los ciudadanos.

En la reunión de Málaga se discutió fundamentalmente de tres aspectos: el papel de las entidades locales y regional en la recuperación económica, la subsidiariedad como elemento fundamental para acercar Europa al ciudadano, y la gobernanza multinivel y los mecanismos de cooperación institucionalizada. Las conclusiones presentadas por el trío de presidencias (España, Bélgica y Hungría) comienzan subrayando la relevancia de la gobernanza multinivel, para luego subrayar su necesaria conexión con la política de cohesión⁶⁸.

No obstante, las conclusiones de este encuentro de Málaga se plantean desde el respeto al principio de soberanía de los Estados miembros. Tras insistir en la necesidad de la existencia de mecanismos que fortalezcan y faciliten la participación de los entes regionales y locales en las fases ascendente y descendente (elaboración y aplicación) de la posición del Estado miembro como fórmula para reforzar la cercanía del ciudadano respecto de la Unión Europea, como de pasada pero en el centro mismo de las conclusiones afirma que:

“Deberían profundizarse las vías para impulsar la implicación de los niveles locales y regionales en los procesos de decisión de la UE, incluyendo la participación de los niveles locales y regionales en tales procesos de decisión, siempre de acuerdo con los marcos constitucionales de cada Estado Miembro”⁶⁹.

Implícitamente está afirmando que la decisión sobre cuáles sean las vías de participación de los entes regionales y locales es competencia que debe sustanciarse en el nivel estatal y no en el comunitario, garantizando así el respecto a los distintos sistemas constitucionales de distribución del poder. Al mismo tiempo y realizando una lectura inversa, está afirmando un límite a la libertad de los Estados para definir la fórmula de participación regional y local. La noción de gobernanza multinivel no permite tampoco alterar el constitucional reparto de competencias. La Unión Europea, en cambio, podría fijar una tabla de indicadores a través de los cuales pudieran ser analizadas y valoradas desde la perspectiva comunitaria las

⁶⁸ Conclusiones del trío de presidencias (España, Bélgica y Hungría), tras la reunión informal de los Ministros de Política Territorial , Málaga, 16 y 17 de marzo de 2010, disponible en http://www.mpt.es/prensa/Presidencia_UE_2010_2/notas/20100317/text_es_files/file/ESP%20CONCLUSIONES.pdf.

Más información en <http://www.mpt.es/prensa/actualidad/noticias/2010/03/20100317.html>.

⁶⁹ *Idem*, p. 2.

distintas formas nacionales de dar cuerpo a la gobernanza multinivel, que hicieran abstracción de las diferentes estructurales político-constitucionales.

Ello implica que los Estados miembros deben respetar las competencias regionales y locales en su modelo de relaciones entre los distintos niveles de administración, teniendo en cuenta las respectivas competencias legislativas y ejecutivas de las distintas administraciones. Al mismo tiempo, deben traducir en el marco de esa estructura mecanismos eficaces de comunicación y participación de los distintos niveles en las políticas comunitarias. Aplicado al caso español y en particular a la gestión de los fondos estructurales en Andalucía, consideramos que el modelo actual resulta excesivamente centralista. Recaba para la Administración Central del Estado competencias que son propias del Gobierno Autonómico, al menos en términos absolutos por cuanto se refiere a la gestión del Programa Operativo FSE Andalucía y en gran medida, en lo que respecta al Programa Operativo FEDER Andalucía.

La presidencia española ha continuado de esta manera los trabajos iniciados por el Comité de las Regiones en torno a la gobernanza multinivel. En las conclusiones del encuentro de marzo se cede ya el testigo a las presidencias belga y húngara⁷⁰, por lo que no es de esperar más avance en la discusión de la gobernanza multinivel y su relación con la política de cohesión a lo largo de la presidencia española.

En el marco de la presidencia, se ha celebrado en Barcelona, los días 22 a 24 de febrero de 2010 la Cumbre Europea de Gobiernos Locales. En esta reunión se discutió tanto sobre el Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel como sobre el Libro Verde de la Cohesión Territorial⁷¹.

⁷⁰ La declaración concluye con el siguiente y significativo párrafo: *“La Presidencia invita a los Ministros responsables de la Política Territorial de los 27 Estados Miembros y a las Instituciones europeas a que aseguren que existan mecanismos que garanticen el funcionamiento de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno para mejorar la participación de los Entes regionales y locales en la elaboración, puesta en práctica y evaluación de las políticas comunitarias y a continuar con el debate abierto al más alto nivel político en esta Reunión Informal de Málaga sobre la Gobernanza Multinivel en las futuras presidencias, agradeciendo a Bélgica y Hungría su compromiso para organizar encuentros en sus respectivas presidencias, así como al Comité de las Regiones y las organizaciones representativas de las Regiones por facilitar una valoración política continua del progreso de la gobernanza multinivel en el marco de la Unión Europea”*.

⁷¹ Abundante información y documentación sobre esta cumbre puede verse en la dirección siguiente: <http://www.europeansummit2010.eu/>. El documento de reflexión de la cumbre, bajo el título “Los Gobiernos locales: protagonistas de la nueva Europa”, trata cuatro temas: 1) Los gobiernos locales en un mundo globalizado; 2) El marco de la innovación política europea; 3) De la crisis a la economía del conocimiento y la sostenibilidad; 4) Una nueva gobernanza para una ciudadanía activa.

En este mismo marco conceptual, la presidencia española ha auspiciado la celebración en Barcelona del octavo taller del Comité de las Regiones sobre su Libro Blanco sobre la Gobernanza multinivel, que tuvo lugar el 5 de marzo de 2010⁷².

Por último, dentro de esta línea, la presidencia española organiza en mayo en Cáceres la Cumbre de Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial y Transfronteriza, y el 1 de junio en Sevilla reflexionará sobre el impacto de la descentralización política y administrativa en los medios de comunicación de la Unión Europea.

En suma, la presidencia española ha abordado el tema candente de la gobernanza multinivel y su especial relación con la política de cohesión económica, social y, particularmente, territorial. No obstante, parece no haber logrado grandes avances, post-poniendo avances significativos en el modelo europeo de gobernanza multinivel a futuras presidencias. Este debate de gobernanza multinivel, sin duda, enfrenta al gobierno español a la necesidad de modernización de su propio modelo, al tiempo que ofrece una oportunidad inmejorable desde la perspectiva conceptual para revitalizar la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (hoy Unión Europea) –CARCE– y adoptar decisiones consecuentes con respecto a la política de cohesión, acordes con el modelo ya seguido para los fondos agrícolas.

4.2 El futuro de la política de cohesión: retos para España y Andalucía

Más allá del limitado escenario de la presidencia española del Consejo, que concluye el 30 de junio de 2010, es importante atender al debate sobre el futuro de la política de cohesión y la repercusión que ello pueda tener para España en su conjunto y, más particularmente, para Andalucía como región objetivo convergencia, al menos para el marco plurianual 2007-2013.

Este debate se enmarca dentro de uno más amplio: el debate de las futuras prioridades de la Unión, y estrechamente unido a ello, el debate de las futuras perspectivas financieras 2014-2020. En tal sentido, la Comisión Europea está ya planteando los futuros escenarios que deberá comenzar a discutir con el Consejo y el Parlamento a finales de 2010 y durante el año 2011.

⁷² Puede verse más información y las presentaciones de la jornada en <http://www.cor.europa.eu/pages/EventTemplate.aspx?view=folder&id=e2f5f6ca-997e-4fab-8004-838d80e86cda&sm=e2f5f6ca-997e-4fab-8004-838d80e86cda>.

La política de cohesión es hoy por hoy la segunda de las políticas comunitarias por volumen de financiación, tras la política agrícola. Es una política centrada en la reducción de las disparidades nacionales y regionales, medidas básicamente –aunque no sólo- en términos de renta media de la población en cada región. En tal sentido y aunque incide en objetivos estratégicos definidos fuera del marco de la política de cohesión, tradicionalmente ha venido siendo considerada una política autónoma y finalista.

Una primera corrección a este finalismo propio de la política de cohesión ha sido introducido en el período 2007-2013 por el artículo 9, apartado tercero, del reglamento general 1083/2006⁷³. Esta disposición exige que la ayuda cofinanciada por los fondos estructurales se centre en las prioridades establecidas por la Unión, en concreto por la Estrategia de Lisboa en materia de crecimiento económico y empleo, en proporción que va del 60%, para las regiones objetivo de convergencia, al 75% en las regiones objetivo competitividad regional y empleo.

A través de esta disposición se condiciona la propia política de cohesión con una intensidad fuerte, puesto que limita la posibilidad de realizar grandes obras básicas de desarrollo regional no directamente conectadas con la estrategia de Lisboa (por ejemplo grandes infraestructuras para servicios públicos básicos). Estas limitaciones, por tanto, pueden impedir o al menos dificultar el objetivo básico del desarrollo económico y social que tiene esta política para las regiones de convergencia. Son estas grandes infraestructuras, por otro lado, las que en el caso de Andalucía han resultado ser más eficaces en términos de incremento del PIB⁷⁴. Y ello parece ser la norma en las economías que se encuentran muy por debajo de la media comunitaria.

Siguiendo esta senda, los actuales planteamientos de la Estrategia Europa 2020 conciben la política de cohesión como un instrumento –el instrumento financiero– más que como una política en sí misma considerada.

Con carácter prácticamente simultáneo, se ha desarrollado el gran debate de las futuras prioridades de la UE y el debate más particular pero estrechamente

⁷³ José Antonio Zamora encuentra el origen de ello en los Consejos de Lisboa y Gotemburgo, en los que se previó que la política de cohesión debía contribuir a incrementar el crecimiento, la competitividad y el empleo. En ZAMORA, J. A., “¿Qué futuro para la política de cohesión?, *Aspectos territoriales del desarrollo: presente y futuro*, ICE, Mayo-Junio 2009, nº 848, p. 116.

⁷⁴ LIMA, M. C., CARDENETE, M. A., USABIAGA, C., “Andalucía y el MAC 2000-2006: una evaluación de los fondos estructurales recibidos”, *Papeles de Economía Española*, nº 123, 2010, p. 111.

relacionado del futuro de la política de cohesión. El primero ha dado lugar a la Estrategia 2020; el segundo aún está en debate.

El proceso de reflexión sobre los cambios a los que se enfrenta la política de cohesión se inició en 2008. No obstante, la piedra angular de la reflexión es el informe Barca. Solicitado como examen independiente y externo a la Comisión por la entonces Comisaria de política regional, Danuta Hübner, fue elaborado por un equipo liderado por el Ministro de Economía y Finanzas italiano, Fabrizio Barca. El informe es el resultado de un proceso de consultas y seminarios a lo largo de casi 18 meses⁷⁵.

Este texto, sumamente ambicioso y complejo en sus conclusiones, subraya la necesidad de un debate político profundo y la necesidad de una revisión tanto del presupuesto como de la política de cohesión, no sólo desde el punto de vista de la simplificación de su funcionamiento. Apunta el informe la necesidad de concentrar las prioridades temáticas básicas en las que debe concentrarse la ayuda en seis grandes temas: innovación y cambio climático; migraciones e infancia, y competencias y envejecimiento de la población. Junto a ello, propone una distribución territorial de los fondos conservadora similar a la presente.

Por su parte, la Estrategia Europa 2020, presentada por la Comisión el 3 de marzo de 2010, y analizada por el Consejo Europeo de primavera, diseña los retos a los que la Unión Europea se enfrenta en la próxima década, cuantificando los objetivos principales⁷⁶. La Estrategia de Lisboa –hija de la abundancia- apostaba por una sociedad del conocimiento competitiva mundialmente, dado que los costes comparados mundialmente y por ende la deslocalización habían hecho perder competitividad a la economía europea. El valor añadido del conocimiento y la innovación debía ser el valor añadido que situaría a la UE en los primeros puestos de la liga económica mundial. La nueva Estrategia Europa 2020⁷⁷ –hija de la crisis- parece estar dirigida a diseñar *un modelo económico sostenible*, tanto desde la perspectiva *económica* como *social* y *medioambiental*.

⁷⁵ Puede verse el informe y toda la documentación del proceso de consultas en http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm.

⁷⁶ Puede verse el documento en http://ec.europa.eu/eu2020/index_en.htm.

⁷⁷ La estrategia, presentada por la Comisión el 3 de marzo de 2010, junto con la documentación del proceso de consultas públicas, se encuentra en [Europe 2020](#).

La estrategia se centra en tres grandes prioridades⁷⁸ que deben lograrse a través de 7 iniciativas emblemáticas⁷⁹. De todas ellas, dos hacen referencia a la movilización de los recursos financieros, incluidos expresamente los fondos estructurales, a la par que los fondos dedicados a la innovación y el desarrollo, a la agricultura, etc. Estas iniciativas son las dedicadas a la innovación y a la eficiencia energética en la Unión Europea. Además, trata de forma específica la política de cohesión en su apartado 3.2. No obstante, conforme a la visión que traslada la Comisión se trata tan sólo de un instrumento financiero, que debe estar alineado con los objetivos de la Estrategia 2020, al servicio de la misma.

El Consejo Europeo de primavera pidió a la Comisión que elabore con mayor detalle de las iniciativas comprendidas en esas siete iniciativas emblemáticas. Al mismo tiempo, y lejos de considerar a la política de cohesión como un mero instrumento financiero, el Consejo Europeo sostiene que *“todas las políticas comunes, en particular la política agrícola y la política de cohesión, apoyarán la estrategia”*. Igualmente *“destaca la importancia de fomentar la cohesión económica, social y territorial, así como el desarrollo de infraestructuras con objeto de contribuir al éxito de la nueva estrategia”*⁸⁰.

No cabe duda de que se ha abierto una etapa compleja para la política de cohesión. Sin duda, para algunos –y parece que para la Comisión– la opción mejor es convertir la política de cohesión en un fondo afecto a la Estrategia 2020. Ello serviría sin duda los intereses de los Estados miembros más avanzados, con una mayor capacidad de competir en los ámbitos clave para la Estrategia 2020: innovación, educación, energías renovables, etc. Estos Estados, que con los criterios de distribución de las ayudas de los fondos estructurales actuales son los situados en el objetivo de competitividad regional y empleo –con mayores rentas medias- verían así revertirse la situación histórica de los fondos. Por otro lado, otros Estados miembros abogan por la permanencia de una política autónoma, más que por la existencia de un fondo afecto a la Estrategia 2020, basada en criterios de

⁷⁸ Crecimiento innovador (Smart Growth), crecimiento sostenible (Sustainable Growth) y crecimiento inclusivo (Inclusive Growth).

⁷⁹ Unión innovadora; Juventud en movimiento; Europa eficiente en sus recursos; Política industrial para la era de la globalización; Agenda para las capacidades y el empleo; ; Plataforma Europea contra la pobreza.

⁸⁰ Conclusiones del Consejo Europeo de 25 y 26 de marzo de 2010, CO EUR 4, CONCL 1, párrafo 5.g), en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/113395.pdf.

cohesión económica, social y territorial. En tal sentido, el Consejo Europeo no parece haber tomado partido por el momento.

Esta diferente concepción del futuro de la política de cohesión afecta indudablemente a la posición española. En algunos avances previos a la presidencia española, el gobierno español parece sostener una opción en la que claramente se diferencia entre “lo que es política de desarrollo regional de otras políticas comunitarias con dimensión regional”⁸¹. Así, el entonces Director General de Fondos Europeos (junio 2009) concebía tres objetivos para la política de cohesión futura: 1) objetivo de convergencia, como núcleo duro de la política, destinado al desarrollo de las regiones más pobres, aunque incluyendo a las regiones ricas cuyo desarrollo redunde en el de las regiones más pobres; 2) Objetivo de cohesión territorial, idéntico a la cooperación territorial actual; 3) Objetivo de adaptación a la globalización, que serviría para sostener la respuesta a los retos actuales como el cambio climático, la seguridad energética, la política de innovación, la inmigración, la formación, etc.

Detrás de este análisis late el interés por diferenciar la política de cohesión – como apoyo para las economías menos desarrolladas dentro de la Unión– de las demás políticas sectoriales, ocupadas en el crecimiento económico de la Unión. En caso contrario, se corre el riesgo de instrumentalizar la política de cohesión, y considerarla como un mero recurso financiero al servicio del crecimiento económico post-crisis.

Andalucía se enfrenta al futuro de la política de cohesión en posición desventajosa por cuanto que ha salido ya hace años del umbral límite del objetivo de convergencia. No obstante, si entre otros elementos de reforma de la política de incide sobre las evaluaciones de resultado como un elemento esencial de la misma, consideramos que hasta el presente el aprovechamiento de los fondos europeos en Andalucía ha sido excelente. En general, la situación española ha sido históricamente muy buena. En Andalucía, la dependencia de los fondos europeos ha sufrido importante variación en los últimos 20 años. En la actualidad los fondos estructurales comunitarios representan un 12.3% de las inversiones en la región; en 1996, representaban el 34%. En ese mismo período, sin embargo, las cantidades netas recibidas se han duplicado. En suma, aún teniendo en cuenta las importantes

⁸¹ ZAMORA, J.A., “¿Qué futuro para la política de cohesión?, *Aspectos territoriales del desarrollo: presente y futuro*, ICE, Mayo-Junio 2009, nº 848, p. 123.

cifras recibidas (más de 14 mil millones para el período 2007-2013), la región es mucho menos dependiente de estas ayudas hoy que hace 20 años. Ello debería ser argumento suficiente para poder lograr unos resultados óptimos cualquiera que sea la deriva que adopte la política de cohesión económica, social y territorial.

No cabe duda de que la apuesta de Andalucía debe centrarse en la creación de empleo y los sectores innovadores, entre los que destacan las energías renovables, la agricultura sostenible, las nuevas tecnologías, etc. Pero igualmente, afrontamos retos importantes relacionados con el envejecimiento de la población y las migraciones (laborales, sanitarias, etc.), ámbitos en los que la región pudiera convertirse en modelo de gestión público-privada, si se adoptaran como desafíos de la cohesión económica, social y territorial en Andalucía para la próxima década.

5. Conclusiones

Junto a los procedimientos formales de adopción de decisiones inscritos en los tratados constitutivos, en la práctica los Estados han incorporado nuevos métodos de trabajo como el método abierto de cooperación. Por su parte, la Comisión ha optado por suscitar el debate de la gobernanza el cual –lejos de poner en cuestión los procedimientos formales de elaboración y aplicación de las políticas y normas comunitarias– pretende incorporar las instancias regionales y locales, así como los actores sociales y económicos de forma material a la definición y aplicación de políticas y normas. Se trata de un debate legitimador de las reivindicaciones de las instancias regionales locales de los Estados miembros, so capa de acercar los asuntos comunitarios a la ciudadanía europea. Ello facilitaría a la Comisión un contrapeso a la voluntad estatal expresada en el Consejo en una Unión cada vez más intergubernamental (en sentido estricto).

El debate iniciado por tanto por la Comisión en su Libro Blanco de la Gobernanza (2001) ha sido continuado por el Comité de las Regiones con un Libro Blanco sobre la Gobernanza Multinivel (2009). Si el primero de estos Libros Blancos planteaba una iniciativa para vincular a la instancia regional directamente a la gestión de asuntos comunitarios –los convenios tripartitos de escaso o nulo éxito- el segundo, sin suscitar iniciativa concreta, busca igualmente asociar a los entes regionales y locales como verdaderos socios comunitarios y no como simples intermediarios de las políticas y normas.

El Libro Blanco del Comité de las Regiones considera como paradigma de la gobernanza multinivel a la política de cohesión, que desde 1988 ha incorporado el principio de asociación (o partenariado) como uno de los principios fundamentales de esta política.

En España, la gestión de la política de cohesión resulta estar sumamente centralizada, incluso para aquellos programas operativos cuya ejecución y cofinanciación corresponde totalmente a la Comunidad Autónoma (caso del Programa Operativo del Fondo Social Europeo para Andalucía). Ello implica la existencia de dobles controles, falta de agilidad en los pagos y un exceso de intervención por parte de la Administración Central del Estado en competencias autonómicas propias. Ello es evidente al comparar este modelo de los fondos estructurales con el modelo de gestión del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, totalmente descentralizado en las Autonomías. Para los fondos agrícolas se ha aceptado un modelo de gestión descentralizado y respetuoso de la dinámica territorial propia del Estado autonómico, de un lado, y de otro, en consonancia con el modelo de gobernanza multinivel promovido claramente por la política de cohesión de la que los Fondos agrícolas acaban de ser paradójicamente excluidos. La necesaria coordinación se logra a nivel nacional, sin perjuicio del respeto de las competencias autonómicas. De igual forma, otros países europeos con una estructura descentralizada respetan esa misma descentralización en la gestión de los fondos estructurales.

La definición del modelo de gobernanza multinivel es, sin dudarlo, una decisión a adoptar a nivel nacional. La presidencia española del Consejo ha promovido un número importante de reuniones en las que se ha debatido sobre la gobernanza multinivel, aunque el trabajo y las propuestas concretas deberán esperar a sucesivas presidencias. Este debate de la gobernanza multinivel enfrenta al gobierno español a la necesidad de modernización de su propio modelo, al tiempo que ofrece una oportunidad inmejorable desde la perspectiva conceptual para revitalizar la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas –CARCE– y adoptar decisiones consecuentes con respecto a la política de cohesión, acordes con el modelo ya seguido para los fondos agrícolas.

Sería deseable que los trabajos del Comité de las Regiones y de la Comisión sobre gobernanza llevaran a la definición de un conjunto de indicadores que permitieran evaluar tales mecanismos desde la perspectiva de los resultados logrados, con independencia de los mecanismos empleados que diferirán en razón

de la estructura constitucional de cada Estado miembro. Tales indicadores de gobernanza multinivel deberían ser incorporados entre los criterios de reparto y control de los fondos estructurales en el marco de la política de cohesión, para con ello demostrar la hipótesis del Comité de las Regiones, según el cual la política de cohesión es el paradigma de gobernanza multinivel. Sin duda alguna, ello llevaría al gobierno central español a reformar su modelo, dándole mayor sentido al reparto competencial establecido por el bloque de la constitucionalidad.

Para concluir, nos encontramos ante una encrucijada, no ya a nivel nacional sino europeo, y más allá de las cuestiones internas sobre la gestión de los fondos estructurales. Tenemos frente a nosotros la definición del futuro de la política de cohesión y ello genera más preguntas de las que este estudio haya podido resolver: ¿Será en 2014 todavía una política emblemática de la Unión, orgullosa de su economía social de mercado, que lucha por no dejar detrás ninguna región? ¿Será tan sólo un cajón de sastre del que nutrir los objetivos estratégicos del crecimiento económico comunitario? ¿Qué implica la cohesión territorial en el Tratado de Lisboa? ¿Modifica ello el concepto de cohesión económica y social, espina dorsal de la política de cohesión durante las últimas décadas? ¿O viene la cohesión territorial a contentar a los que buscan una redistribución financiera en la política de cohesión, por cuanto quedan fuera del reparto en función de criterios de rentas medias? ¿Está España entre ellos?

6. Bibliografía

Report by Working Group on “Multi-level Governance: Linking and Networking the Various Regional and Local Levels” (Group 4c) (2001), Comisión Europea, disponible en http://ec.europa.eu/governance/areas/group10/report_en.pdf.

BACHTLER, John; FERRY, Martin; MÉNDEZ, Carlos & McMASTER, Irene (2007), “The 2007-2013 Operational Programmes: A Preliminary Assessment”, *IQ-NET thematic Paper*, nº 19(2), Antwerp, disponible en [http://www.eprc.strath.ac.uk/ignet/downloads/IQ-Net_Reports\(Public\)/IQ-Net_Thematic_Paper_19\(2\).pdf](http://www.eprc.strath.ac.uk/ignet/downloads/IQ-Net_Reports(Public)/IQ-Net_Thematic_Paper_19(2).pdf)

BAR CENDÓN, Antonio (2001), “El Libro Blanco “La Gobernanza Europea” y la Reforma de la Unión”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, pp. 3-18

Barca Report, http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm

CANCELA OUTEDA, Celso (2006), "Parlamentos Regionales y Gobernanza Multinivel en la Unión Europea", Global Jean Monnet Conference, Brussels, 23-24 November, disponible en http://ec.europa.eu/education/programmes/llp/jm/more/confglobal06/contribution_cancela.pdf

CARMONA CONTRERAS, Ana M. (2008), La Unión Europea en perspectiva consitucional, Cizur Menor, Aranzadi

JORDANA, Jacint; MATA, Fabiola; y, NOFERINI, Andrea (2009), "La política de cohesión europea en dos regiones españolas: configurando las redes políticas y el capital social", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 1, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pp. 83-122

KEATING, M. (1997), "The Invention of Regions: Political Restructuring and territorial Government in Western Europe", *Government and Policy*, pp. 383-398.

LIMA, M. C., CARDENETE, M. A., USABIAGA, C. (2010), "Andalucía y el MAC 2000-2006: una evaluación de los fondos estructurales recibidos", *Papeles de Economía Española*, nº 123, p. 111.

MAZZOLENI, Martino (2006), "The first Tripartite Agreement in the EU. An actor-centred analysis of an experimental multi-level interaction", *Regional and Federal Studies*, volume 16, issue 3, pp. 263-269

Mc CAFFERTY, Andrew (1997), *European Structural Funds and the United Kingdom*, RICS Research, London, Cutting Edge

MEDINA ORTEGA, Manuel (2009), "Los instrumentos de Derecho indicativo en la Unión Europea", *Derecho internacional y comunitario ante los retos de nuestro tiempo: homenaje a la profesora Victoria Abellán Honrubia*, coord. por Ana María Badia Martí, Antoni Pigrau i Solé, Andreu Olesti Rayo, Vol. 2, pp. 1119-1130

MORATA, Frances (2002), "Gobernanza multinivel en la Unión Europea", *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044413.pdf>

Mountain or Molehill: A Critical Appraisal of the Comisión Whitte Paper on Governance, The Jean Monnet Center for International and Regional Economic Law & Justice, The NYU Institute on the Park, en <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/01/010601.html>

POLVERARI, Laura; McMASTER, Irene; GROSS, Frederike; BACHTLER, John; FERRY, Martin & YUILL, Douglas (2009), "Strategic Planning for Structural Funds in 2007-2013. A Review of Strategies and Programmes", *IQ-NET Thematic Paper* 18(2), pp. 65-67, disponible en [http://www.eprc.strath.ac.uk/ignet/downloads/IQ-Net_Reports\(Public\)/IQ-Net_Thematic_Paper_18\(2\).pdf](http://www.eprc.strath.ac.uk/ignet/downloads/IQ-Net_Reports(Public)/IQ-Net_Thematic_Paper_18(2).pdf).

USUI, Yoichiro (2005), *New Modes of Governance and the Climate Change Strategy in the European Union: Implications for Democracy in Regional Integration*, The CREP 1st International Workshop: Designing the Project of Comparative Regionalism, University of Tokyo, en <http://project.iss.u-tokyo.ac.jp/crep/pdf/ws05/3pa.pdf>

VARA ARRIBAS, Gracia & BOURDIN, Delphine (eds) (2006), *Tripartite Arrangements: An Effective Tool for Multilevel Governance?*, European Institute of Public Administration (EIPA), 113 páginas

VARA ARRIBAS, Gracia (2006), "Gobernanza multinivel en la Unión Europea y las regiones, con o sin una Constitución", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 29, pp. 309-332

VARA ARRIBAS, Gracia (2006), "Nuevas herramientas para la gobernanza europea multinivel: los contratos tripartitos por objetivos", *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 18, pp. 205-224.

ZAMORA, J.A. (2009), "¿Qué futuro para la política de cohesión?", *Aspectos territoriales del desarrollo: presente y futuro*, ICE, Mayo, nº 848, pp. 115-124.