

# 1. Introducción

La Unión Europea es un modelo de “democracia negociada” con una jerarquía de negociaciones horizontales y verticales, donde las negociaciones financieras forman parte, sin duda, de las más destacadas. Al mismo tiempo el presupuesto comunitario tiene un valor simbólico que se extiende sobre el valor real financiero y su estructura refleja los avatares políticos y económicos ligados a la construcción europea, tanto que se puede observar en esta estructura la lucha de las fuerzas que se debaten por alcanzar la dirección de la UE (Serrano, 2005:76).

También el debate y los problemas derivados de la crisis económica actual suscitan interrogantes acerca del futuro de las políticas re-distributivas de la UE y la financiación del presupuesto comunitario. Ante el contexto de dolorosos programas nacionales de austeridad, pero también de cara al aumento de las tareas de la UE tras la ratificación del Tratado de Lisboa, la Comisión Europea (CE) presentó el 29 de junio de 2011 sus propuestas para un “Presupuesto para Europa 2020”<sup>1</sup>. La presentación de las propuestas representa el comienzo de una nueva etapa de la negociación del Marco Financiero Plurianual (MFP) 2014-2020 y abrió un largo periodo de negociación interestatal e interinstitucional que deberá culminar, como muy tarde, a finales de 2012, con suficiente antelación al próximo periodo de programación que comienza a partir del 1 de enero 2014, con el fin de permitir una adecuada planificación y ejecución de los programas de los Estados miembros. Tras la presentación de las propuestas legislativas para la Política de Cohesión<sup>2</sup> y la PAC<sup>3</sup> y primeros acercamientos sobre rúbricas presupuestarias menos conflictivas<sup>4</sup>, quedan aún abiertas especificaciones sobre la financiación del nuevo marco financiero plurianual.

De cara a los siguientes meses resulta crucial el desarrollo de las negociaciones paralelas sobre la financiación del MFP y el diseño de las políticas re-distributivas. Con respecto a la política de cohesión se prevé que la política regional siga el continuo proceso de desarrollo de las últimas décadas. En las negociaciones actuales y ante los drásticos cambios en las economías nacionales, se debate, además de su financiación, principalmente las características de las regiones de transición, la condicionalidad ligada a indicadores macroeconómicos, y la fórmula para aumentar y medir la eficiencia de esta política.

Actualmente tres cuestiones complementarias e interrelacionadas vinculadas con el rol de las Comunidades Autónomas (CCAA) en la Unión Europea (UE) parecen atraer la atención académica. La primera cuestión está relacionada con los instrumentos internos y externos que las CCAA tienen a su disposición para llevar a cabo una política activa a nivel europeo. En segundo lugar, se debaten los mecanismos de coordinación entre los distintos niveles administrativos y, en tercer lugar, se analizan como se materializa la participación de las CCAA en el diseño y la negociación de las políticas europeas.

Conforme a estas cuestiones, en el presente texto se pretenden analizar los instrumentos de las CCAA para llevar a cabo una política activa a nivel europeo. Se trata de evaluar estos instrumentos con respecto a la participación de las CCAA en la negociación y diseño de la futura política de cohesión, además de revisar el funcionamiento de los mecanismos de coordinación entre los distintos niveles administrativos en esta negociación trascendente para las CCAA.

---

<sup>1</sup> COM(2011) 500 final, A Budget For Europe 2020, Brussels, 29/06/2011.

<sup>2</sup> COM(2011) 615 final, 06/10/2011.

<sup>3</sup> 12/10/2011 - Legal proposals for the CAP after 2013, [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm)

<sup>4</sup> “Coreper finds common ground, controversial issues kept for later”, Europolitics, 27/10/2011.

En la primera parte del estudio se presenta el estado del arte de las negociaciones sobre la futura política de cohesión. Posteriormente se reflexiona sobre las características propias de las negociaciones del MFP. Para finalizar se analiza la participación interna y externa de las CCAA en el diseño y la negociación de la futura política de cohesión para el periodo 2014-2020.

Desde los años noventa las CCAA han aumentado su presencia a nivel europeo y actualmente desarrollaron estrategias y estructuras propias para su actuación en los asuntos europeos. Considerando que la política de cohesión es de fundamental importancia para las CCAA se ha planteado la siguiente pregunta central:

- ¿Se puede encontrar un patrón entre las estrategias de las distintas CCAA que permita deducir algunas conclusiones generales sobre la participación de las CCAA en el diseño y las negociaciones de la política de cohesión?

De esta pregunta central se pueden deducir las siguientes preguntas:

- ¿Qué preferencias tienen las CCAA con respecto a la futura política de cohesión?
- ¿Qué instrumentos emplean las CCAA y cómo se desarrolla la cooperación con otros actores en una negociación con las características de la negociación del MFP?

Considerando la importancia de la política de cohesión, se puede esperar una movilización importante de las CCAA con respecto a la participación en el diseño y la negociación de la política de cohesión 2014-2020. Sin embargo las características específicas de las negociaciones del MFP limitan el impacto de su estrategia exterior y exigen una mayor coordinación interna.

## 2. Las negociaciones de la política de cohesión 2014-2020 - el estado del debate

En lo que se refiere al actual proceso de negociación del MFP en general y de la política de cohesión en concreto, se puede considerar que la discusión comenzó ya tras el acuerdo sobre el MFP 2007-2013<sup>5</sup> en el Consejo Europeo de diciembre de 2005. En ese momento se abrió un debate a nivel europeo sobre la revisión del presupuesto y de las políticas comunitarias redistributivas. En el año 2010, durante la presidencia española de la UE y en el entorno de la discusión sobre la estrategia “Europa 2020”<sup>6</sup>, se intensificaron los debates. En el Consejo informal del 19 de febrero de 2010 en Zaragoza, los gobiernos de los Estados miembros y representantes de la CE debatieron por primera vez sobre el futuro de la Política de Cohesión en torno a cuatro temas-clave: la vinculación de la política con la estrategia: “Europa 2020”; la reformulación de objetivos y prioridades de la política; la eficiencia económica y simplificación en un contexto de crisis económica; y la integración de la cohesión territorial en el marco de la política.

---

<sup>5</sup> “[...]el Consejo Europeo invita a la Comisión a que emprenda una revisión global y amplia que abarque todos los aspectos de los gastos de la UE, incluida la PAC, y de los recursos, incluida la reducción del Reino Unido, y presente un informe al respecto en 2008/9”. CONSEJO EUROPEO (2005), Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, 16-17/12/2005.

<sup>6</sup> COM(2010) 2020, Europa 2020, 03/03/2010.

En la primera parte del estudio se presenta el estado del arte de las negociaciones sobre la futura política de cohesión. Posteriormente se reflexiona sobre las características propias de las negociaciones del MFP. Para finalizar se analiza la participación interna y externa de las CCAA en el diseño y la negociación de la futura política de cohesión para el periodo 2014-2020.

Desde los años noventa las CCAA han aumentado su presencia a nivel europeo y actualmente desarrollaron estrategias y estructuras propias para su actuación en los asuntos europeos. Considerando que la política de cohesión es de fundamental importancia para las CCAA se ha planteado la siguiente pregunta central:

- ¿Se puede encontrar un patrón entre las estrategias de las distintas CCAA que permita deducir algunas conclusiones generales sobre la participación de las CCAA en el diseño y las negociaciones de la política de cohesión?

De esta pregunta central se pueden deducir las siguientes preguntas:

- ¿Qué preferencias tienen las CCAA con respecto a la futura política de cohesión?
- ¿Qué instrumentos emplean las CCAA y cómo se desarrolla la cooperación con otros actores en una negociación con las características de la negociación del MFP?

Considerando la importancia de la política de cohesión, se puede esperar una movilización importante de las CCAA con respecto a la participación en el diseño y la negociación de la política de cohesión 2014-2020. Sin embargo las características específicas de las negociaciones del MFP limitan el impacto de su estrategia exterior y exigen una mayor coordinación interna.

## 2. Las negociaciones de la política de cohesión 2014-2020 - el estado del debate

En lo que se refiere al actual proceso de negociación del MFP en general y de la política de cohesión en concreto, se puede considerar que la discusión comenzó ya tras el acuerdo sobre el MFP 2007-2013<sup>5</sup> en el Consejo Europeo de diciembre de 2005. En ese momento se abrió un debate a nivel europeo sobre la revisión del presupuesto y de las políticas comunitarias redistributivas. En el año 2010, durante la presidencia española de la UE y en el entorno de la discusión sobre la estrategia “Europa 2020”<sup>6</sup>, se intensificaron los debates. En el Consejo informal del 19 de febrero de 2010 en Zaragoza, los gobiernos de los Estados miembros y representantes de la CE debatieron por primera vez sobre el futuro de la Política de Cohesión en torno a cuatro temas-clave: la vinculación de la política con la estrategia: “Europa 2020”; la reformulación de objetivos y prioridades de la política; la eficiencia económica y simplificación en un contexto de crisis económica; y la integración de la cohesión territorial en el marco de la política.

---

<sup>5</sup> “[...]el Consejo Europeo invita a la Comisión a que emprenda una revisión global y amplia que abarque todos los aspectos de los gastos de la UE, incluida la PAC, y de los recursos, incluida la reducción del Reino Unido, y presente un informe al respecto en 2008/9”. CONSEJO EUROPEO (2005), Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, 16-17/12/2005.

<sup>6</sup> COM(2010) 2020, Europa 2020, 03/03/2010.