

INTRODUCCIÓN Y PRESENTACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA²

BREVE INTRODUCCIÓN HISTÓRICA: LAS REGIONES EN EUROPA Y SU POSICIÓN EN LOS TRATADOS

Cuando surgen las Comunidades Europeas, en los años cincuenta, puede decirse que éstas ignoraron, casi completamente, la realidad regional. Aunque la construcción de la integración europea ha discurrido paralela al movimiento federalista, ese mismo proceso de integración desconoció durante mucho tiempo la propia estructura federal o cuasi-federal de algunos de sus miembros³. En efecto, los Tratados constitutivos apenas citan a las regiones y cuando se inicia la llamada política regional, fundamentalmente a principios de los años setenta, las regiones se toman con un enfoque meramente técnico, como espacios geográficos, con implicaciones principalmente demográficas o económicas (ver, por ejemplo, el Preámbulo del Tratado original CEE, o su art. 92, ahora art. 87).

Evidentemente, esa situación respondía a la realidad socio-política de la época y a una organización de corte internacional, todavía sin matices, donde los Estados desarrollaban todas las funciones principales y asumían todas las responsabilidades. Por otra parte, de los Estados miembros originarios tan sólo Alemania disponía de una fuerte estructura regional, aunque todavía más como consecuencia de los acuerdos post-bélicos que trataban de evitar el resurgimiento de la gran Alemania, que a causa de una verdadera vocación política y presión ciudadana. Conviene recordar igualmente que los Estados europeos vencedores de la segunda guerra mundial (curiosamente no así los Estados Unidos) respondían al parámetro de Estado fuerte y centralista (así, Reino Unido y Francia), y por lo tanto hablar en ese momento de descentralización política parecía un sinsentido que iba en contra de los tiempos. Tan sólo tras la primera ampliación de la Comunidad Europea, se decidiría la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER, 1975) y el Comité de Política Regional, un órgano en el que, sin embargo, al principio no participaron las regiones.

Quién podría decirles a los diseñadores de aquellas estructuras que Europa presentaría apenas cincuenta años después una realidad bien distinta. Al proceso de descentralización iniciado a finales de los años setenta en España, con la aprobación del texto constitucional de 1978, han seguido otros eventos similares, si no en intensidad sí en orientación, en Bélgica, Italia (en estos dos casos profundizándose en procesos ya iniciados), Francia, y más recientemente en Reino Unido, Suecia y Finlandia, a los que cabría añadir Austria como Estado federal que se incorpora como tal, en la última ampliación, a la Unión Europea. Este proceso probablemente no ha sido ajeno al éxito con que se ha percibido la experiencia española, donde la fase de descentralización y creación de las Comunidades

² Quiera agradecer los comentarios realizados a este documento por los miembros del Grupo de Reflexión del Instituto de Estudios Europeos, en su reunión del día 9 de septiembre.

³ Vid. José María BENEYTO, "Europa y sus arquitectos", *Política Exterior*, nº 77 (sept.-oct. 2000), pp. 85-103.

Autónomas, ha coincidido con un espectacular desarrollo económico y una no menos patente consolidación democrática.

Podría afirmarse, por tanto, que nos encontramos en estos momentos ante un cambio de paradigma, donde la descentralización, tanto administrativa como política, viene siendo entendida como sinónimo de modernización, mayor eficacia en la distribución de los recursos, más proximidad a los ciudadanos, y como vehículo legítimo para canalizar las expectativas ciudadanas de reconocimiento y protección de sus peculiaridades culturales, tradiciones y autonomía en la toma de decisiones. Por ello, la Unión Europea no podía ser insensible a esa nueva estructura de distribución territorial del poder.

Tal vez pueda considerarse la introducción de la “cohesión económica y social” en el Acta Única (la Comunidad ya contaba entonces con un buen número de países que exigían una política más activa de apoyo al desarrollo regional, entre ellos España) como el detonante de una reforma más ambiciosa de los distintos fondos estructurales (1988), la cual ya tomarían en cuenta a las regiones como posibles actores directos de la gestión y desarrollo de esa política comunitaria. Esta situación ha quedado igualmente reflejada en algunas previsiones del Tratado de Maastricht, concretamente en la parte del Tratado de la Comunidad Europea (en adelante Tratado CE), que crea un organismo denominado precisamente el Comité de las Regiones (CdR). Por otra parte, los Estados miembros con mayores cotas de descentralización han introducido, cada uno dentro de las peculiaridades que representa su historia y realidad constitucional, fórmulas para integrar en la voz del Estado en Bruselas las sensibilidades de sus entes regionales (fase ascendente), así como para articular, de la forma más eficazmente posible, la aplicación del Derecho europeo a través precisamente de las entidades competentes para ello, que en un número creciente de casos resultan ser precisamente las regiones (fase descendente).

En este documento, analizaremos estas dos fases, pero haciendo un especial hincapié en la figura del Comité de Regiones. No obstante, antes de realizar cualquier análisis más detallado, conviene examinar como cuestión previa los principales problemas y dificultades que esta cuestión plantea en la actualidad.

REGIONALISMO E INTEGRACIÓN EUROPEA: PRINCIPALES PROBLEMAS, CONTRADICCIONES Y DIFICULTADES PARA EL DESARROLLO DE UNA POLÍTICA REGIONAL EUROPEA

La diversidad de la realidad regional

Uno de los problemas que se ha presentado siempre a la hora de abordar el papel de las regiones en Europa es su amplia diversidad. Esta diversidad abarca varios puntos de vista: demográfico, territorial, económico y político. Desde una perspectiva económica podríamos diferenciar dos grandes grupos, las más ricas se concentrarían en torno al eje Londres-Milán y polos aislados como Hamburgo y la región de Copenhague, mientras que las más desfavorecidas coincidirían con la periferia de la Unión, correspondiendo a macizos montañosos, zonas poco industrializadas o tradicionalmente en crisis. Claro que aquí habría que incluir

matices, pues existe una región mediterránea (desde Valencia a Toscana) que presenta un creciente dinamismo económico, recursos ambientales y culturales cada vez más desarrollados y una elevada capacidad empresarial. Por otra parte, las regiones septentrionales de Finlandia y Suecia, países considerados de renta elevada, manifiestan una problemática específica por su muy baja densidad de población⁴.

Más importancia quizás sobre la diversidad de naturaleza política y constitucional. Esto se produce tanto entre varios países, como incluso al interior de un mismo Estado, ya que obviamente existen diferentes realidades nacionales y ordenamientos internos.

No obstante, la diversidad económica y política también se da entre los mismos Estados miembros, por lo que la propia Unión Europea dispone de un bagaje suficiente para poder enfrentarse a este problema. Sin embargo, el hecho de que las funciones, poderes y competencias de las distintas regiones a lo largo de Europa varíe enormemente implica una dificultad en gran medida nueva, que exige por tanto soluciones imaginativas e innovadoras, a la hora de poder articular, a nivel europeo, una participación adecuada de las regiones, por ejemplo, a través del Comité de las Regiones.

El olvidado problema de las “capacidades” administrativas

Cuando tanto juristas como responsables políticos (especialmente a nivel internacional) intervienen para concretar las estipulaciones de un acuerdo o negociación, quizás el último problema que se plantean, si llegan a plantárselo, es la capacidad efectiva de las partes para llevar a cabo lo que van a firmar. Probablemente, el argumento implícito es que esa cuestión ya se resolverá de alguna manera, o como mucho, se prevén sanciones para caso de incumplimiento, esperando que esa amenaza baste para resolver cualquier posible carencia. Sin embargo, en realidad, el grado de capacidad administrativa de cada actor, y no sólo las competencias teóricas que la ley le atribuye, influencia de manera definitiva el grado de eficacia con el que una determinada Administración aplica una concreta política pública. Por capacidad administrativa entendemos, entre otros aspectos, gozar de una línea presupuestaria congruente, suficiente personal (tanto de perfil horizontal como especializado), una organización eficiente, adecuado conocimiento y experiencia, etc...

Pues bien, se ha hablado poco del diferente grado de integración europea efectiva que representa el diverso nivel de eficacia y capacidades administrativas de los distintos Estados miembros⁵. Obviamente las tablas de infracciones la Derecho europeo cometidas por los distintos Estados, de las Directivas pendientes de

⁴ Vid. María MAGADÁN DÍAZ, “La construcción europea: consecuencias para los ciudadanos y las regiones” *Noticias de la Unión Europea*.

⁵ Una excepción la encontramos en: Alberto GIL IBÁÑEZ, *The Administrative Supervision & Enforcement of EC Law: Powers, Procedures and Limits*, ed. Hart, Oxford, 1999, pp.149-160.