

# 30 AÑOS CAMINANDO JUNTOS EN LA UNIÓN EUROPEA:

LA COMUNIDAD DE MADRID EN EL  
TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA  
ADHESIÓN DE ESPAÑA











# 30 AÑOS CAMINANDO JUNTOS EN LA UNIÓN EUROPEA:

LA COMUNIDAD DE MADRID EN EL  
TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA  
ADHESIÓN DE ESPAÑA

**Coordina:**

Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación  
con el Estado de la Comunidad de Madrid

**Autores:**

Markku Markkula  
Ignacio Molina  
Jose María Gil-Robles  
Pascual Fernández  
Lorenzo Navarrete  
Francisco Aldecoa  
José Luis de Castro







Esta versión forma parte de la Biblioteca Virtual de la **Comunidad de Madrid** y las condiciones de su distribución y difusión se encuentran amparadas por el marco legal de la misma.



[www.madrid.org/publicamadrid](http://www.madrid.org/publicamadrid)

**Edita:** Comunidad de Madrid

**Coordina:** Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación con el Estado.  
Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno. Comunidad de Madrid

**Diseño y maquetación:** Signo Comunicación Consultores SLU

**Fotografía:** Varios autores, Servicio Audiovisual de la Comisión Europea, Comité de las Regiones, Fotolia® y Depositphotos®

**Imprime:** Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

**D.L.:** M-39770-2016

**I.S.B.N.** 978-84-451-3578-5

*La Comunidad de Madrid no se hace responsable ni comparte necesariamente las opiniones publicadas en este libro*



# ÍNDICE

<b>Saluda de Su Majestad el Rey Don Felipe VI</b> .....	7
<b>Saluda de D<sup>a</sup> Cristina Cifuentes,</b> <i>Presidenta de la Comunidad de Madrid</i> .....	9
<b>Capítulo 1/ La participación de las regiones en la Unión Europea</b> <i>The participation of the regions in the European Union</i> <i>D. Markku Markkula, Presidente del Comité de las Regiones</i> .....	11
<b>Capítulo 2/ El impacto en España de treinta años de pertenencia a la integración europea</b> <i>D. Ignacio Molina, Investigador Principal del Real Instituto Elcano</i> ....	37
<b>Capítulo 3/ Prospectiva de futuro de la pertenencia a la Unión Europea para España</b> <i>D. José María Gil-Robles, Ex Presidente del Parlamento Europeo</i> .....	65
<b>Capítulo 4/ La Comunidad de Madrid en 30 años de pertenencia a la Unión Europea</b> <i>D. Pascual Fernández, Decano del Colegio de Economistas de Madrid</i> .....	103
<b>Capítulo 5/ La Comunidad de Madrid en la UE: 30 años fructíferos de integración social y política</b> <i>D. Lorenzo Navarrete, Decano del Colegio de Politólogos y Sociólogos de Madrid</i> .....	133
<b>Capítulo 6/ La participación de las regiones españolas en el proceso de construcción europea</b> <i>D. Francisco Aldecoa, Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid y de la Universidad del País Vasco.</i> <i>D. José Luis de Castro, Profesor titular de Relaciones Internacionales de la Universidad del País Vasco</i> .....	163
<b>Capítulo 7/ La Unión Europea impregna el día a día de la Comunidad de Madrid</b> <i>Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación con el Estado de la Comunidad de Madrid</i> .....	197





La incorporación de España a las entonces Comunidades Europeas hace ahora treinta años supuso la materialización de un objetivo largamente perseguido por nuestro país, no solo por razones de interés nacional sino por la convicción profunda de que Europa no estaría completa hasta que recuperase plenamente su sustancial dimensión española.

Durante estos tres decenios es mucho lo que España ha ganado con Europa y lo que nuestro país ha aportado a Europa. Como señalé en el acto conmemorativo del XXX Aniversario de la firma del Tratado de Adhesión, durante este tiempo hemos vivido en libertad y democracia, hemos logrado un desarrollo social y económico sin precedentes, y hemos recuperado nuestra tradicional vocación universal fortaleciendo valores tan propios como el de la solidaridad.

Por ello, el reconocimiento que, con esta publicación, la Comunidad de Madrid hace de nuestra participación comprometida en el proceso de integración europea es un gesto que merece ser valorado muy positivamente.

*con mi gratitud y saludos afectivos.*

*V. de la R.*





**E**l trigésimo aniversario del ingreso de España en la entonces llamada Comunidad Económica Europea nos invita a reflexionar acerca de un proyecto que, pese a sus altibajos y dificultades, continúa siendo el mejor horizonte que los europeos podemos plantearnos ante los retos presentes y futuros.

La crisis económica, el desempleo, las desigualdades sociales, las exigencias competitivas de la globalización... son solo algunos de los problemas actuales a los que difícilmente se puede dar una respuesta local.

Por tanto, más de un siglo después, continúa vigente la célebre máxima de Ortega y Gasset, pensador madrileño y universal: Europa es la solución. Porque de momento la Unión Europea ya nos ha regalado, entre otras cosas, el período de paz más largo de nuestra historia.

Los españoles, y los ciudadanos de la Comunidad de Madrid, lo sabemos muy bien, porque en estas tres décadas hemos trabajado juntos para modernizar Madrid y el conjunto de España dentro del marco europeo, superando retos de toda índole.

Fruto del proyecto de construcción europea, hoy disfrutamos de iniciativas tan acertadas como el Programa Erasmus, la Tarjeta Sanitaria Europea o la libre circulación de trabajadores, que forman parte irrenunciable de un repertorio de derechos y oportunidades al que pocos europeos renunciarían hoy.

En un mundo lleno de desafíos e incertidumbres como el actual, es esencial trabajar juntos, y para ello es imprescindible consolidar una sólida conciencia europea y, en definitiva, recuperar la identidad europea. Una identidad basada en el humanismo, las libertades, el pluralismo democrático y el carácter social de las políticas públicas.

Europa, en fin, es el pasado, el presente y el futuro común que nos une, y por eso tenemos que celebrar estos 30 años juntos. Treinta años, como decía Robert Schuman, uniendo personas.

Hoy Europa no se entiende sin España, ni España sin Europa. Y por eso, desde la Comunidad de Madrid, seguiremos trabajando por una Europa fuerte, espacio de oportunidades para los madrileños.



**Cristina Cifuentes**

*Presidenta de la Comunidad de Madrid*



CAPÍTULO I  
CHAPTER I

LA PARTICIPACIÓN DE LAS  
REGIONES EN LA UNIÓN  
EUROPEA

*THE PARTICIPATION OF  
THE REGIONS IN THE  
EUROPEAN UNION*

---

MR. MARKKU MARKKULA

---

OPEN  
DAYS

European Week of Regions and Cities  
Brussels  
8 - 11 October 2007

Making it happen:  
Regions deliver growth and jobs



European Union  
Committee of the Regions



EUROPEAN COMMISSION  
EU Regional Policy





# LA PARTICIPACIÓN DE LAS REGIONES EN LA UNIÓN EUROPEA

## THE PARTICIPATION OF THE REGIONS IN THE EUROPEAN UNION

Ha pasado treinta años desde el histórico momento en el que España se unió a la Comunidad Económica Europea. Desde entonces, lo que ahora es la Unión Europea ha cambiado de manera incuestionable. El número de Estados miembros ha crecido. Los valores y el significado de la UE, así como sus leyes, sus políticas y su dirección, se han transformado. Todo ello ha tenido consecuencias directas para el paisaje cultural, económico y social, y la gobernanza política de Europa, que se han reflejado en la evolución de la gobernanza, con unos entes locales y regionales con responsabilidades cada vez mayores a la hora no solo de dar forma a los principios y objetivos de la UE, sino también de decidir su futuro.

30 years have passed since the historic moment Spain joined the European Economic Community. Since what is now the European Union has unquestionably changed. The number of member states has grown. The values and meaning of the EU, as well as the laws, policies and direction – have transformed. All of this has had direct consequences for the cultural, economic and social landscape and political governance of Europe. This has been reflected in the evolution of governance with local and regional governments becoming increasingly responsible not only for shaping the EU's principles and objectives, but deciding its future.



MR. MARKKU MARKKULA  
*Presidente del Comité  
de las Regiones*

Markku Markkula es el Presidente del Comité de las Regiones. Desde 2010, Markkula ha desempeñado cargos diferentes en dicho organismo. Además de su carrera política, trabaja en la Universidad de Aalto como asesor de investigación, innovación y educación y ha sido Secretario General de la Asociación de Ingenieros TEK y del Centro de Información para el Desarrollo Social de Finlandia.

Markku Markkula was elected President of the European Committee of the Regions (CoR). Besides his political career, Markku Markkula works at Aalto University where his focus is on European Union research, innovation and education policy affairs. In Finland he has served as the chairman of the Board of the Finnish Association of Graduate Engineers TEK and of the Finnish Information Society Development Centre.

“ Los entes locales tienen más responsabilidad a la hora de decidir su futuro.  
Regional entities are becoming increasingly responsible for deciding its future.

### DANDO VOZ A LAS REGIONES Y CIUDADES ESPAÑOLAS: EL COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES

Las regiones y ciudades desempeñan un papel crucial dentro de la Unión Europea. Las administraciones locales y regionales son responsables de la implementación de una amplia gama de legislaciones y políticas sobre el terreno. Gestionan directamente una cantidad sustancial de inversiones públicas y son responsables de proporcionar la mayoría de los servicios públicos, así como de aproximadamente el 70 % de las políticas de la UE. Al ser el nivel de gobierno más cercano al ciudadano, los entes regionales y locales tienen legitimidad democrática directa y responsabilidad para con los ciudadanos.

### GIVING SPANISH REGIONS AND CITIES A VOICE: THE EUROPEAN COMMITTEE OF THE REGIONS

Regions and cities play a crucial role within the European Union. Local and regional administrations are responsible for implementing a wide range of legislation and policies on the ground. They directly manage a substantial amount of public investments and are responsible for delivering a majority of public services as well as around 70% of EU policy. Being the closest level of government, regional and local authorities hold direct democratic legitimacy and accountability towards all citizens.



▲ El Comité de las Regiones es el organismo consultivo que representa a los entes regionales y locales de Europa.

The Committee of the Regions is an advisory body representing Europe's regional and local authorities.

---

*Las regiones y ciudades son las administraciones más cercanas al ciudadano.* ”

*Regional and local administrations are the closest level of government.*

---

De esta manera, la implicación e influencia de las ciudades y regiones dentro del proceso de toma de decisiones en la UE no solo es esencial, sino que es necesaria si queremos construir una Europa mejor y más democrática. Esta es la razón por la que, no mucho después de la adhesión de España a la UE, los Estados miembros firmaron el Tratado de Maastricht, por el que en 1994 se creó el Comité Europeo de las Regiones (CdR), para otorgar a las autoridades locales y regionales un papel formal en el proceso de toma de decisiones en la UE.

El Comité representa la voz de las regiones y ciudades de toda Europa, que actualmente, a través de sus 350 miembros y sus 350 suplentes, se reúne en Bruselas para dar forma a la legislación y a la toma de decisiones de la UE. El Comité se sustenta sobre el principio de **subsidiariedad, es decir, la idea de que las decisiones se deben tomar tan cerca como sea posible del ciudadano.** Esto fue ratificado más tarde por el Tratado de Lisboa en 2009, el cual dio al Comité el derecho de emprender acciones legales en cualquier situación en la que se desobedezca el principio de subsidiariedad.

In this way, the involvement and influence of cities and regions within the decision-making process in the EU is not only essential, but necessary if we are to build a more democratic and better Europe. This was why not long after Spain's EU accession, the member states signed the Maastricht Treaty and in 1994 the European Committee of the Regions was borne giving local and regional authorities a formal role in the EU decision-making process. The Committee represents the voice of regions and cities across Europe who today, through its 350 members and 350 alternates, gather in Brussels to shape EU laws and decision-making. Underlying the Committee is the principle of subsidiarity - the idea that decisions should be taken as closely as possible to the citizen. This was later enshrined by the Lisbon Treaty in 2009 which gave the Committee the right to take legal action if the subsidiarity principle is ever contravened.



En veinte años, el Comité de las Regiones ha pasado de ser un órgano consultado sobre un número limitado de temas, a ser el garante de la implicación local y regional, y la gobernanza multinivel del proceso de toma de decisiones en Europa. Se ha convertido en el promotor del principio de subsidiariedad, el firme partidario de una mayor cooperación territorial y un defensor de los valores fundamentales de la UE dentro de sus fronteras y más allá de ellas. Hoy en día, las otras instituciones, los Estados miembros, las múltiples organizaciones internacionales y, por encima de todo, los 92 500 entes regionales y locales de la UE, reconocen el papel político del CdR y su capacidad para influir en la toma de decisiones.

#### **LA INFLUENCIA DE LAS REGIONES DE ESPAÑA EN EL COMITÉ**

Ya desde el principio, los entes locales y regionales de España han desempeñado un papel activo dentro del Comité. Actualmente hay 21 miembros de pleno derecho y el mismo número de suplentes. En 1993 el Gobierno español votó que 17 de los 21 puestos de la delegación española en el CdR se asignaran a las regiones, y los cuatro restantes se reservaran para representantes locales.

In twenty years, the role of the Committee of the Regions has developed from a body consulted on a limited number of topics, to the guarantor of local and regional involvement and multilevel governance in the European decision-making process. It has become the promoter of the subsidiarity principle, the fierce supporter of greater territorial cooperation and a defender of the EU's fundamental values within the European Union and beyond. Today the other institutions, Member States, multiple international organisations and above all the EU's 92,500 regional and local authorities all recognise the CoR's political role and ability to influence decision making.

#### **THE INFLUENCE OF SPAIN'S REGIONS IN THE COMMITTEE**

From the very beginning, Spain's local and regional authorities have played an active role within the Committee. It currently has 21 full members and the equivalent number of alternates and, in 1993, the Spanish Government voted that 17 of the 21 seats of the Spanish CoR Delegation are for regions and the remaining four reserved for local representatives.

---

“ *El Comité se sustenta sobre el principio de subsidiariedad.*  
*Underlying the Committee is the principle of subsidiarity.* ”

---



---

*Los entes locales y regionales de España desempeñan un papel activo dentro del Comité.*

*Spain's local and regional authorities have played an active role within the Committee.*

---

Cada región española propone un miembro y un suplente, y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) propone cuatro representantes de entre las autoridades locales, junto con cuatro suplentes. En los entes locales se decidió que las dos ciudades más pobladas de España (Madrid y Barcelona) debían estar representadas en el CdR, manteniendo a su vez el equilibrio político con otros ayuntamientos de ciudades de menor tamaño. El Gobierno español redacta entonces la lista completa, basada en las propuestas realizadas, y la envía al Consejo de la Unión Europea, que nombra formalmente a los miembros del Comité. Todos los miembros y suplentes españoles deben ser elegidos por votación o deben ser políticamente responsables ante una asamblea legislativa.

A lo largo de los años, los miembros españoles han ocupado varios puestos de alto rango en los órganos del Comité. Pasqual Maragall, alcalde de Barcelona entre 1982 y 1997, fue el Presidente del Comité entre 1996-1998. Ramón Luis Valcárcel Siso, Presidente de la Región de Murcia entre 1995 y 2014 y actual vicepresidente del Parlamento Europeo, ocupó la presidencia del CdR en el periodo 2012-2014. Actualmente, Francina Armengol i Socias, Presidenta de las Islas Baleares, preside la Comisión de Recursos Naturales del CdR, que se encarga de los asuntos políticos ligados al desarrollo rural, la agricultura, la pesca, la producción alimentaria, las políticas marítimas, la salud pública, la protección al consumidor, la explotación forestal, la protección civil y el turismo.

Each Spanish region proposes a member and an alternate and four representatives from the local authorities are suggested by the Spanish Federation of Provinces and Municipalities (FEMP - Federación Española de Municipios y Provincias), along with four alternates. Within the local authorities it was decided that two of Spain's most populous cities (Madrid and Barcelona) should be represented in the CoR, whilst maintaining the political balance with other, smaller authorities. The Spanish Government then adopts the overall list, based on the nominations, and sends it to the Council of the European Union, which then formally appoints the Committee members. All the Spanish members and alternates must be elected or politically accountable to an elected Assembly.

Over the years Spanish members have held various high-ranking positions on Committee bodies. Pasqual Maragall, Mayor of Barcelona between 1982 and 1997, was the Committee's President between 1996-1998. Ramón Luis Valcárcel Siso, President of the Region of Murcia, between 1995 and 2014 and now Vice-President of the European Parliament, held the CoR's presidency between 2012-2014. Currently, Francina Armengol i Socias, President of the Balearic Islands, is the chairperson of the CoR's Commission for Natural Resources, which deals with political issues linked to rural development and agriculture, fisheries, food production, maritime policy, public health, consumer protection, forestry, civil protection and tourism.

---

“ *La Comunidad de Madrid siempre ha participado de forma activa en el CdR.*

*The region of Madrid has always participated actively in the CoR's works.*

---

La delegación española ha asumido siempre un papel fundamental en el Comité Europeo de las Regiones. La Comunidad de Madrid, cuyo miembro actual es Cristina Cifuentes Cuencas, siempre ha participado de forma activa como ponente de dictámenes importantes tales como los relativos a la Sociedad de la Información, el Plan de Políticas Legales de Migración y las políticas de Clusters en la UE. Además, ha participado en sus sesiones plenarias, ha presentado enmiendas a los dictámenes del CdR y ha participado en la Semana Europea de Regiones y Ciudades. También ha formado parte de diversos consorcios tales como los de Regiones Capitales y Calidad del Aire o el vinculado a la creación de sinergias entre los Fondos Estructurales de la UE y los programas ITD H2020.

Además de la participación de las regiones españolas en el CdR, las Comunidades Autónomas pueden participar en las reuniones del Consejo de la UE y tienen voz en temas como el empleo, las políticas sociales, la salud y los consumidores, la agricultura y la pesca, el medioambiente, la educación y la cultura. Esta combinación otorga a los entes locales y regionales españoles auténtico poder e influencia en el proceso de toma de decisiones dentro de la UE.

The Spanish Delegation has always assumed a major role in the European Committee of the Regions. The Comunidad de Madrid Region, whose present member is Cristina Cifuentes Cuencas, has always participated actively in its works whether by leading on important opinions such as on Information Society, the Plan of Legal Migration Policies in the EU and EU Clusters policy, participating at its plenary sessions, presenting amendments to CoR opinions, or participating in the European week of Regions and Cities. It has also been partner of several consortiums such as Capital Regions, Air Quality and on Synergies between the EU's Structural Funds and the RTD Programmes H2020.

In addition to the participation of Spanish regions in the CoR, the Comunidades Autónomas may participate in meetings of the Council of the EU having a say on employment, social policy, health and consumers, agriculture and fisheries, environment, education and culture. This combination gives Spanish local and regional authorities a real power and influence in the EU decision making process.

Consejo de la Unión Europea. Bruselas ►  
Council of the European Union. Brussels

## **REGIONES Y CIUDADES DE LA UE: PRIORIDADES POLÍTICAS PARA 2014-2019**

Al comienzo de mi presidencia (2015) tratábamos de llegar a un acuerdo entre todos nuestros miembros sobre las prioridades de las regiones y ciudades de Europa. A pesar de las diferencias regionales, nacionales y políticas, se acordaron las siguientes prioridades con el fin de dar a Europa una dirección clara.

### **1. Un nuevo comienzo para la economía europea**

Para alcanzar el objetivo de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, la UE necesita hacer partícipe en mayor medida a las autoridades locales y regionales. Una inversión inteligente debe basarse en las necesidades locales, beneficiarse de las mejores prácticas en los niveles más cercanos al ciudadano y fomentar un nuevo espíritu emprendedor por toda Europa. En sus esfuerzos por estimular el crecimiento, la UE debe tener en cuenta las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías digitales.

## **EU REGIONS AND CITIES: POLITICAL PRIORITIES FOR 2014-2019**

At the beginning of my Presidency (2015-2019) we sought to find an agreement on the priorities for Europe's regions and cities across our members. Despite regional, national and political differences, the following priorities were adopted giving a clear direction for Europe.

### **1. A fresh start for the European economy**

To achieve its goal of smart, sustainable and inclusive growth, the EU needs to involve local and regional authorities more deeply. Smart investment should be based on local needs, draw on best practice at the grass roots level and encourage a new entrepreneurial spirit across Europe. The EU efforts to boost growth should consider the opportunities offered by new digital technologies.





## 2. La dimensión territorial de la legislación de la UE es importante

El CdR ayudará a acortar la distancia en términos de conocimientos que hay entre las regiones y las ciudades como medio para reducir la división entre las zonas urbanas y rurales. También evaluará qué impacto tiene sobre el terreno la legislación europea – incluyendo el impacto que tiene sobre las ciudades – y fomentará la cooperación transfronteriza a través de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT). La política de cohesión es una de las herramientas principales que posee la UE, y el uso eficaz de dicha política es una de las mayores preocupaciones que tiene el CdR.

## 3. Una Europa más sencilla e interconectada

El CdR promoverá el papel de los entes locales en la formulación de las políticas europeas, ayudará a la UE a crear un entorno de negocio más propicio y explicará los beneficios de la Unión a nivel local.

## 2. The territorial dimension of EU legislation matters

The CoR will help to narrow the knowledge gap between regions and cities as a means of reducing the urban/rural divide. It will also assess what impact EU legislation has on the ground – including the impact on cities – and encourage cross-border cooperation through the European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC). Cohesion policy is one of the main tools that the EU has, and effective use of that policy is a central concern of the CoR.

## 3. A simpler, more connected Europe

The CoR will promote the role of local government in European policy making, help the EU make the business environment friendlier and explain the benefits of the Union at the local level.

▼ © European Union , 2016 / Source: EC - Audiovisual Service / Photo: Steffi Loos

---

“ *Es necesario fomentar un espíritu emprendedor en la UE utilizando las nuevas tecnologías.*

*For boosting growth it is necessary to consider the opportunities offered by new digital technologies.*

---



#### **4. Estabilidad y cooperación dentro y fuera de la Unión Europea**

Con el fin de contribuir a un entorno internacional y regional más estable, el CdR ayudará a desarrollar los lazos económicos y políticos con los seis países de la Europa del Este y el Cáucaso Meridional que forman parte de la Asociación Oriental de la UE, y a explorar las posibilidades de promover la cooperación a nivel local con los países que bordean el Mediterráneo. Asimismo, ayudará a los países que aspiran a formar parte de la UE a prepararse para su adhesión.

#### **5. La Europa de los ciudadanos es la Europa del futuro**

Es necesario un diálogo más pleno y rico entre las instituciones de la UE, sus ciudadanos y los entes locales y regionales. El CdR demostrará cómo la UE puede mejorar las vidas de las personas y sus comunidades.

#### **4. Stability and cooperation within and outside of the European Union**

In order to contribute to a more stable international and regional environment, the CoR will help develop economic and political ties with the six Eastern European and South Caucasus countries in the EU Eastern Partnership and explore what can be done at the local level to promote cooperation with countries around the Mediterranean. It will also help would-be members of the EU to prepare for membership.

#### **5. Europe of the citizens is Europe of the future**

A fuller, richer dialogue is needed between the EU institutions, its citizens and local and regional authorities. The CoR will demonstrate how the EU can improve the lives of individuals and their communities.



## **HACIA EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE: APOYANDO LA INVERSIÓN PÚBLICA MEDIANTE LA POLÍTICA DE COHESIÓN DE LA UE**

La crisis económica de 2007 ha afectado y continúa afectando a las economías europeas y, en consecuencia, al sustento de sus ciudadanos. Además, la crisis ha producido un incremento en las desigualdades sociales y económicas en la UE, tanto dentro de varios Estados miembro como entre las regiones y ciudades de Europa, y dentro de estas. Actualmente hay 140 millones de personas (12 millones más que antes de la crisis) que viven en las regiones menos desarrolladas (PIB por debajo del 75 % del promedio de la UE) y 90 millones de personas (2 millones más que antes de la crisis) en las regiones en transición (PIB entre el 75 % y el 90% del promedio de la UE).

Las desigualdades socioeconómicas regionales se reflejan en las estadísticas: el desempleo en las regiones de la UE en 2015 oscilaba entre el 2,5 % y el 34 %. Y mientras que los niveles de desempleo en todas las regiones del Reino Unido y la República Checa estaban por debajo del promedio de la UE (9,4 %), no ocurría lo mismo en las regiones de España o de Grecia. En el caso del desempleo juvenil las desigualdades son incluso mayores, con cifras que van desde menos del 4 % en Alta Baviera, Alemania, hasta casi el 80 % en Ceuta, España (Eurostat). Después de sufrir muchos años de recesión, España, por ejemplo, está empezando a ver signos de crecimiento económico con un incremento en su economía del 1,4 % en 2014. Aun así, la gravedad de la crisis continúa frenando el desarrollo económico y la creación de empleo, lo cual se aprecia aún más en el desempleo juvenil y en los resultados económicos.

## **TOWARDS SUSTAINABLE GROWTH: SUPPORTING PUBLIC INVESTMENT BY EU COHESION POLICY**

The 2007 economic crisis has and continues to affect Europe's economies and, subsequently, the livelihood of its citizens. Furthermore the crisis has led to an increase in social and economic disparities in the EU, both within a number of Member States and between (and within) Europe's regions and cities. There are now 140 million people (12 million more than before the crisis) living in less developed regions (GDP below 75% of the EU average) and 90 million people (2 million more than before the crisis) in transition regions (GDP between 75 and 90% of the EU average).

Regional socio-economic disparities are reflected in statistics: unemployment in EU regions in 2015 ranged from 2.5% to 34%. And while the unemployment levels of all regions in the UK and the Czech Republic were below the EU average (9.4%), this was not the case for any regions in Spain or Greece. For youth unemployment the disparities are even broader, with the figures ranging from below 4% in Oberbayern, Germany, to almost 80% in Ceuta, Spain (Eurostat). After enduring many years of recession, Spain, for example, is starting to see signs of economic growth with its economy have grown 1.4% in 2014. Nevertheless, the severity of the crisis continues to hold back economic development and job creation, especially exasperating youth employment and economic development.



*La política de cohesión se enfrenta a las desigualdades y contribuye a la cohesión económica y social entre las regiones.*

*EU cohesion policy's objective is to tackle disparities and contribute to economic and social cohesion between the EU regions.*



▲ La mejora en la accesibilidad en Metro de Madrid ha contado con cofinanciación de fondos europeos.  
Metro de Madrid accessibility improvement has been co-financed by European funds.

La política de cohesión – una de las herramientas de inversión más importantes que poseen las regiones y ciudades – tiene actualmente un valor de 315.000 millones de euros, que equivale aproximadamente a un tercio del presupuesto de la UE (2014-2020), y ha ayudado a afrontar este problema. El objetivo global de la política de cohesión de la UE es enfrentarse a las desigualdades y contribuir a la cohesión económica, social y territorial entre sus regiones. Los recursos de esta política se han incrementado significativamente desde que empezó a ponerse en práctica en 1988. Basándose en el principio de gobernanza multinivel, la implementación de la política de cohesión de la UE y los cinco Fondos Estructurales y de Inversión Europeos aumenta la implicación de las regiones de muchos Estados miembro hasta un grado significativo, y se alinea con la Estrategia Europa 2020 y la gobernanza económica y financiera de la UE.

Cohesion policy – one of the most important investment tools for regions and cities - currently worth €315bn, the equivalent to around one-third of the EU budget (2014-2020) and has helped tackle this issue. EU cohesion policy's overarching objective is to tackle disparities and contribute to economic, social and territorial cohesion between the EU regions. The policy's resources have increased significantly since its inception in 1988. Based on the principle of multilevel governance, implementing EU cohesion policy and the five European Structural and Investment Funds involves the regions in many Member States to a significant degree and is aligned with the Europe 2020 Strategy and the EU's economic and financial governance.



Se han asignado a España 37.400 millones de euros de los Fondos Estructurales de la UE durante el periodo 2014-2020, a través de 64 programas nacionales y regionales. Añadiendo una contribución nacional adicional obligatoria de 15.900 millones de euros, España tiene un presupuesto total de 53.280 millones que puede invertir, por ejemplo, en ayudar a los jóvenes a incorporarse al mercado laboral, en mejorar la integración social y en facilitar el acceso de las pymes a la financiación.

A lo largo de los años, el impacto de los fondos de cohesión de la UE ha sido considerable. Desde su adhesión, España ha pasado de tener 483 kilómetros de autopistas en 1986 hasta tener casi 14.000 kilómetros en la actualidad, de los cuales un 40 % están financiados por la UE. Europa ha hecho una importante contribución a los 2.500 km de líneas ferroviarias de alta velocidad y a la modernización de los aeropuertos; ha invertido 2.400 millones de euros en la Terminal 4 del aeropuerto de Barajas en Madrid y 1.100 millones de euros en la ampliación del aeropuerto del Prat en Barcelona, y asimismo ha invertido 41.000 millones de euros en reestructurar el sector financiero español.

Through 64 national and regional programmes, Spain has been allocated €37.4 billion from EU Structural Funds over 2014-2020. With an obligatory additional national contribution of €15.9 billion, Spain has a total budget of €53.28 billion to be invested in areas such as supporting young people in finding work and improving social integration as well as easing SMEs' access to finance

Over the years the impact of EU cohesion funds has been considerable. Since its Accession Spain has gone from having 483 kilometres of highway in 1986 to nearly 14,000 kilometers today with 40% of 14,000 kilometers funded by the EU. Europe has made an important contribution to the 2,500 km of high-speed train tracks and the modernisation of airports; it spent €2.4 billion on Terminal Four in Madrid's Barajas airport and €1.1 billion on the expansion of Prat airport in Barcelona, as well as investing €41 billion on the restructuring of Spain's financial sector.





*La UE ha contribuido a la red ferroviaria de alta velocidad y a la modernización de los aeropuertos españoles.*

*Europe has made an important contribution to high-speed train tracks and the modernisation of airports.*

### LOS FONDOS DE LA UE: EL CASO DE MADRID

El programa 2014-2020 financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) asignó a Madrid aproximadamente 250 millones de euros dedicados a investigación, desarrollo e innovación, así como a tecnologías de la información en el marco de la Estrategia Regional de Especialización (RIS3CAT). Un instrumento financiero que se dedicará enteramente a apoyar las actividades de innovación e investigación en las empresas. El programa contribuirá a mejorar la eficiencia energética en el sector público y las actuaciones sobre movilidad urbana sostenible. Conservar y proteger el patrimonio natural y cultural es un aspecto clave para la economía de Madrid, por lo que este será también un objetivo del programa. Por último, se realizará un esfuerzo especial para promover la inclusión social mediante el desarrollo de viviendas sociales.

Es importante destacar que aproximadamente el 23 % de los programas operativos regionales de ayuda bajo el **Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)** será gestionado por los municipios de la región. Además, Madrid participa en el programa operativo de la Iniciativa Pymes, con una asignación del FEDER de 260 millones de euros y con un apalancamiento de inversión de 1.574 millones de euros.

### EU FUNDS: THE CASE OF MADRID

The 2014-2020 programme financed by the European Regional Development Fund (ERDF) allocated Madrid about €250 million concentrated on research, development and innovation, as well as information technologies in the framework of the regional specialisation strategy (RIS3CAT). A financial instrument will be dedicated entirely to support innovation and research activities by enterprises. The programme will contribute to improve energy efficiency in the public sector and actions on sustainable urban mobility. Conserving and protecting natural and cultural heritage is a key issue for Madrid's economy, so this will be an objective of the programme as well. Finally, a particular effort will be made in promoting social inclusion by developing social housing.

It's important to point out that around 23% of regional operational aid programmes under the **European Regional Development Fund (ERDF)** will be managed by municipalities in the region. Moreover, Madrid participates in the operational programme of the Pyme (SMEs) Initiative, with an ERDF allocation of €260m with an investment leverage of €1574m.

“ *Más del 50% del FSE se reserva a medidas de inclusión social.* ”

*El FSE favorece el acceso al mercado laboral, reduce el riesgo de pobreza y lucha contra el abandono escolar.*

Otro programa para Madrid tiene una asignación total de 334 millones de euros procedentes del Fondo Social Europeo (FSE). Más de un 54 % del presupuesto está reservado para medidas de inclusión social. El programa y sus medidas previstas tienen como objetivo contribuir a abordar las necesidades que tienen los grupos menos favorecidos en cuanto al acceso al mercado laboral, la reducción del riesgo de pobreza, la mejora de la educación y la formación para reducir el abandono escolar temprano, el incremento del número de empleos de calidad, y la reducción de la tasa de abandono escolar temprano a través de apoyo personalizado y de proyectos en centros especializados. Por lo tanto, está claro que, si Europa quiere lograr una recuperación sostenible y volver a una vía inteligente de crecimiento, debe mantener un mejor equilibrio en toda la UE. Tal estrategia requiere que todos los niveles de gobierno estén igualmente implicados y tengan el mismo acceso a la financiación de la UE.

El Fondo Social Europeo y la Comunidad de Madrid colaboran en un plan de lucha contra la exclusión de jóvenes en situación de dificultad social, que incluye un programa de empleo con el objetivo de ayudarles en el acceso al mercado laboral. ▶

The Madrid regional government will take advantage of the European Social Funds cooperation in a plan to battle exclusion of disadvantaged young people. It will include an employment programme aimed to facilitate the access to the labour market.







Another programme for Madrid has a total envelope of €334 million coming from the European Social Fund (ESF). More than 54% of the budget is earmarked for social inclusion measures. The programme and its planned measures aim to contribute to addressing the needs of disadvantaged groups in accessing to the labour market; the reduction of the risk of poverty, to improving education and training and reducing early school leaving, increase the number of quality jobs and reduce the levels of early school leaving through personalised support and projects in specialised centres. It is therefore clear that if Europe is to achieve a sustainable recovery and return to a smart path of growth, it must be better balanced across the EU. Such an approach requires all levels of government to be equally involved and have the same access to EU funding.

---

*More than 50% of the ESF budget is earmarked for social inclusion measures.* ”

---

*ESF planned measures to contribute in the access to the labour market.*

---

---

## EL DESAFÍO DE LA INVERSIÓN PARA LAS REGIONES Y CIUDADES

A pesar de la importancia de los fondos regionales existe todavía un déficit de inversiones evidente en los entes locales y regionales. Esto constituye un factor crítico, dado que aproximadamente el 60 % de la inversión pública en la UE se implementa a nivel subnacional. En distinto grado, las regiones y ciudades invierten en sectores tales como infraestructuras, transporte, educación, formación profesional, investigación e innovación, sanidad, servicios sociales y muchos otros. La inversión, por lo tanto, desempeña un papel crucial a la hora establecer las condiciones para un crecimiento a largo plazo, sostenible e inclusivo. Sin embargo, desde el comienzo de la crisis económica muchos entes regionales y locales han encontrado en estos últimos años limitaciones a su capacidad para invertir debido la reducción presupuestaria. La financiación de la UE a la inversión pública, por lo tanto, es todavía vital para la financiación local y regional, que se sitúa en torno al 12% en promedio con un incremento significativo especialmente en Portugal (80 %), Croacia (74 %), Lituania y Letonia (68 %) y Eslovaquia (65 %).

## THE INVESTMENT CHALLENGE FOR REGIONS AND CITIES

Despite the importance of regional funds there is still an apparent investment gap for local and regional governments. This is critical given that in the EU around 60% of public investment is implemented at subnational level. To varying degrees, regions and cities invest in sectors such as infrastructure, transport, education, vocational training, research and innovation, environment, healthcare, social services, and many others. Investment therefore plays a crucial part in setting the conditions for long-term, sustainable and inclusive growth. However, since the economic crisis many local and regional authorities have seen constraints on their ability to invest in recent years due to falling budgets. EU funding in public investment is therefore still vital for local and regional funding standing at around 12% on average of public investment having increased significantly especially in Portugal (80%), Croatia (74%), Lithuania and Latvia (68%), and Slovakia (65%).

---

“ Para volver a la senda del crecimiento, la UE debe mantener un mejor equilibrio.

*To achieve a smart path of growth it must be better balanced across the EU.*

---

El déficit de inversiones continúa amenazando el crecimiento y la creación de empleo. Además, el desafío de la inversión tiene una dimensión regional. Este es el caso de las inversiones públicas y privadas, que están determinadas significativamente por factores regionales y locales. La crisis ha impactado sobre los niveles de inversión pública y privada desencadenando una caída en la mayoría de los Estados miembros, apreciable sobre todo en Grecia, Chipre, Portugal y España.

Afrontar los obstáculos que dificultan la inversión implica realizar reformas de largo alcance en todos los estamentos de gobierno, con el objetivo de eliminar las barreras administrativas, legislativas y de otro tipo que disuaden a los inversores, para mejorar de manera general el ambiente de inversión. Desempeñan un papel crucial a la hora de establecer las condiciones previas para un crecimiento a largo plazo, sostenible e inclusivo, y son un factor determinante en la creación de un entorno propicio para la inversión privada, en particular para las pymes. Las inversiones públicas locales y regionales, por ejemplo, en infraestructuras, son esenciales para determinar si un territorio resulta atractivo para los inversores y los negocios.

The investment gap continues to threaten growth and job creation. Furthermore, there is a regional dimension to the investment challenge. This is the case for public investment and private investment, which is significantly determined by local and regional factors. The crisis impacted upon private and public investment levels leading to a fall in a majority of Member States, most visibly in Greece, Cyprus, Portugal and Spain.

Tackling obstacles to investment involves taking far-reaching reforms at all levels of governance, aiming to remove administrative, regulatory and other types of barriers that deter investors, in order to generally improve the investment environment. They play a crucial part in setting the pre-conditions for long-term, sustainable and inclusive growth, and are a key factor in creating an environment that is conducive to private investment, in particular for SMEs. Local and regional authority public investment, for instance in infrastructure, are essential in determining how attractive a territory is to investors and businesses.

---

*La inversión desempeña un papel crucial para lograr un crecimiento sostenible e inclusivo.* ”

*Investment plays a crucial role to achieve a sustainable and inclusive growth.*

---

Al mismo tiempo, los entes locales y regionales pueden ser catalizadores que reúnan diferentes actores públicos y privados para proyectos de inversión, en particular en el caso de grandes proyectos o de asociaciones público-privadas. Necesitamos promover más intensamente las conexiones transfronterizas y la cooperación multinivel, fomentando activamente las inversiones interregionales para acelerar el mercado único paneuropeo con el fin de aumentar e integrar los mercados de capitales en Europa. Necesitamos también continuar abordando los retos legislativos y administrativos. A través del programa «Legislar mejor», la UE está haciendo progresos e involucrando a los gobiernos regionales y locales con el objetivo de simplificar la legislación y reducir la burocracia.

La máxima prioridad del CdR es poner en marcha la economía de la UE basándose en un planteamiento ascendente para estimular las necesidades de inversión específicas sobre la base de las necesidades locales, beneficiarse de las mejores prácticas en los niveles más cercanos al ciudadano y fomentar un nuevo espíritu emprendedor. Necesitamos crear una Europa innovadora y emprendedora, enfocada al ciudadano. En este contexto, el CdR está comprometido con la búsqueda de soluciones para conseguir aumentar las inversiones en ciudades y regiones que no quieren depender solo de la financiación pública, necesitan además una inversión privada mucho mayor. Este fue también el mensaje político clave surgido de la Declaración de Bratislava «Invertir y conectar» adoptado por el CdR el 8 de julio de 2016<sup>1</sup>.

In parallel, local and regional authorities can be catalysts bringing together different public and private actors for investment projects, in particular in the case of larger projects or public-private partnerships. We need to further promote cross-border connections and multi-level cooperation by actively promoting cross-regional investments to speed-up the Pan-European Single Market to deepen and integrate capital markets in Europe. We also need to continue to address regulatory and administrative challenges. Through its Better Regulation Agenda, the EU is making headway and engaging local and regional governments to simplify laws and cutting redtape.

As the CoR's top priority is to kick-start the EU's economy based on a bottom-up approach to stimulate targeted investment needs based on local needs, draw on best practices at grass-root level and encourage a new entrepreneurial spirit. We need to create an innovative, entrepreneurial Europe that is citizen-focused. In this context, the CoR is committed to look for solutions for more investments in cities and regions which look to not only rely on public funding – it also needs far greater private investment. This was also the key political message coming out of the Bratislava Declaration “Invest and Connect” adopted by the CoR on 8 July 2016<sup>1</sup>.

Hemiciclo del Parlamento Europeo en Estrasburgo.

Hemicycle of the European Parliament in Strasbourg.

© European Union , 2016 / Source: EC - Audiovisual Service.

1 · <http://cor.europa.eu/en/news/Pages/Regions-and-cities-launch-investment-plan-for-a-citizen-centred-UE.aspx>.

1 · <http://cor.europa.eu/en/news/Pages/Regions-and-cities-launch-investment-plan-for-a-citizen-centred-EU.aspx>.





---

*La UE avanza en el objetivo de simplificar la legislación y reducir la burocracia.* ”

*The EU is making headway and engaging local and regional governments to simplify laws and cutting redtape.*

---



---

“ Necesitamos crear una Europa innovadora y emprendedora, enfocada al ciudadano.  
*We need to create an innovative, entrepreneurial Europe that is citizen-focused.*”

---

Es una cuestión que atrae también la atención de las otras instituciones de la UE. Bajo la presidencia de Jean-Claude Juncker, la Comisión Europea hizo de la inversión una prioridad esencial mediante el lanzamiento de su Plan de Inversiones para Europa y el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE), que adoptaba la legislación pertinente en junio de 2015. El objetivo es generar 315.000 millones de euros en inversiones privadas y públicas para lanzar nuevos proyectos por toda Europa.

Es importante recordar que las inversiones no están solo destinadas a transportes y otras infraestructuras. Necesitan centrarse también en educación, jóvenes, formación, cualificación y cultura; en investigación e innovación; en redes energéticas inteligentes; en vivienda, instalaciones sociales y sanitarias; y en el apoyo a la puesta en marcha y al crecimiento de las empresas innovadoras y dinámicas. Nuestros planes de inversión deben tener el objetivo de crear una economía más ecológica, inteligente, inclusiva y más equilibrada territorialmente. Esta es la manera en la que Europa podría mantener la competitividad en la escena mundial.

El CdR pretende desempeñar un papel activo en la tarea de monitorizar la implementación del FEIE en las regiones y ciudades a través de su dictamen en curso sobre «Superar el déficit de inversiones: ¿cómo afrontar los desafíos?» del que soy ponente. Este dictamen usará los conocimientos y la experiencia de la cooperación existente entre el CdR y el Banco Europeo de Inversiones, según se ha esbozado en el

This is also part of the focus of the other EU institutions, Under President Jean-Claude Juncker, the European Commission made investment a key priority with the launch of its Investment Plan for Europe and the European Fund for Strategic Investments (EFSI), adopting the relevant regulation in June 2015. The aim is to trigger €315bn of public and private investment to launch new projects across Europe.

It's important to remember that investment is not just about transport and other infrastructure. It also needs to be targeted at education, young people, training, skills and culture; in research and innovation; in smart energy networks; in housing, social and health facilities; and in support for the start-up and scale-up of innovative and dynamic enterprises. Our investment plans should aim at creating a greener, smarter, more inclusive and more territorially-balanced economy. This is how Europe could remain competitive on the global scene.

The CoR intends to play an active role in monitoring the implementation of the EFSI at the level of regions and cities through its ongoing opinion on “Bridging the Investment Gap: How to tackle the challenges?” for which I am the rapporteur. This opinion will on one hand use the knowledge and experience of the existing cooperation of the CoR and the European Investment Bank, as outlined in the joint action plan agreed by the institutions. Another major source of information is the CoR survey among European regions focusing especially on awareness and project management capacity of local and regional decision makers. And the third source is the knowledge of me-



plan de acción conjunta acordado por estas instituciones. Otra gran fuente de información es el sondeo del CdR entre las regiones europeas, que pone el foco especialmente en la capacidad de concienciación y de gestión de proyectos de los responsables de la toma de decisiones a nivel local y regional. La tercera fuente es el conocimiento de métodos y conceptos para incrementar el potencial inversor.

Otro factor crucial para reactivar las inversiones es el de la gobernanza económica. A este respecto, el CdR realiza un seguimiento de los hitos del Semestre Europeo para identificar problemas relacionados con las inversiones locales y evaluar la participación de los entes locales y regionales en el diseño e implementación de las políticas de la UE enfocadas al crecimiento y el empleo. Para incrementar esta participación y hacerla permanente, el CdR ha propuesto un Código de Conducta, similar al adoptado actualmente en el contexto de la política de cohesión de la UE.

El incremento de las inversiones se acelerará si Europa es considerada un entorno de negocio atractivo y rentable. Esto requiere circunstancias con buena previsibilidad y un amplio potencial de mercado a través del desarrollo progresivo del mercado único. Las ciudades y regiones de la UE se han comprometido a trabajar en colaboración y a unir fuerzas con las instituciones de la UE y los Estados miembros para superar con eficacia las carencias en innovación, cualificación e inversiones: incrementar el capital humano es lo que importa.

thods and concepts in increasing the investment potential.

An additional crucial factor in reviving investment is that of economic governance. In this regard, the CoR is monitoring the milestones of the European Semester to identify local investment-related issues and to assess the involvement of local and regional authorities in the design and implementation of the EU's policies for growth and jobs. To increase this involvement and make it permanent, the CoR has proposed a Code of Conduct, similar to that currently adopted in the context of EU cohesion policy.

Increasing investments will speed up, if Europe is considered as an attractive and profitable business environment. This requires circumstances with good predictability and extensive market potential through progressive single market development. The EU's cities and regions are committed to working in partnership and joining forces with the EU institutions and Member States to effectively bridge the innovation, skills and investment gaps: increasing human capital is what matters.



---

*Un factor crucial para reactivar las inversiones es el de la gobernanza económica.* ”

*An additional crucial factor in reviving investment is that of economic governance.*

---

## CONCLUSIÓN

El futuro de Europa debe ser más inteligente, ecológico e inclusivo, construido sobre una economía y una sociedad más equilibradas territorialmente. Para lograrlo, todas las regiones y ciudades de la UE son igualmente importantes y deben desarrollar tanto sus recursos como su potencial de cambio. La UE no puede proporcionar la respuesta final, pero es el nivel de gobierno correcto para establecer el marco y apoyar la gestión y el intercambio de conocimientos.

Desde la gestión y la integración de los refugiados en nuestras comunidades, hasta la construcción de infraestructuras de transporte, la UE lleva mucho tiempo dedicando cantidades significativas de inversión al desarrollo regional y social. Aunque hay diferencias políticas a la hora de acordar una visión común sobre cuál debe ser la respuesta a nivel de los gobiernos nacionales, estamos estrechamente relacionados a niveles locales y regionales, y necesitamos reforzar la colaboración y la cooperación local y regionalmente para gestionar estos problemas cada día.

Aun así, los fondos públicos marcan la diferencia, pero por supuesto, no son suficientes: necesitamos también inversiones privadas.

El futuro de la UE depende de la creación de empleo, el crecimiento económico, el espíritu emprendedor y la competitividad, que son una prioridad de mi presidencia. Pero las decisiones sobre gasto e inversión no pueden ser tomadas en solitario por la UE o los gobiernos nacionales. Trabajar con las regiones, las ciudades y los gobiernos nacionales puede incrementar la inversión al nivel de la UE y lograr lo que el Comité ha definido como su mayor prioridad: «un nuevo comienzo para la economía europea».

## CONCLUSION

Europe's future should be smarter, greener and more inclusive building on a more territorially-balanced economy and society. To achieve this, all EU regions and cities are equally important and must develop both their assets as well as their potential to change. The EU cannot give the final answer but is the right level of government to set the frame and support knowledge management and exchange.

From managing and integrating refugees into our communities, to building transport infrastructure, the EU has long committed significant levels of investment for regional and social development. Though there are political fractions in agreeing a common vision in how to respond at national government level, for local and regional governments we are closely connected and need to strengthen collaboration and cooperation locally and regionally to manage these problems each and every day.

Nevertheless, public funds do make a difference but they are of course not enough: we also need private investment.

The EU's future depends on creating jobs, economic growth, entrepreneurship and competitiveness – a priority of my Presidency. But decisions on spending and investment cannot be decided by EU or national government alone. By working with regions and cities and national governments, at the EU-level can increase investment and achieve what the Committee has defined as its main priority: “A fresh start for the European economy”.

The challenges we are facing in the EU in the years to come are unlikely to decrease. Given our historically grown government structures and the importance of Europe's regions and cities, the future of Europe will be more regional/local than it currently is. For me it

Es poco probable que los desafíos que vamos a afrontar en la UE en los próximos años vayan a reducirse. Dadas nuestras estructuras de gobierno construidas a través de la historia y la importancia de las regiones y ciudades de Europa, el futuro será más regional y local de lo que es actualmente. Para mí está claro que necesitamos conectar a las gentes, los lugares y los recursos de Europa trabajando en colaboración. Necesitamos crear una Europa innovadora y con espíritu emprendedor enfocada al ciudadano. Por eso, tenemos que trabajar unidos por Europa con las regiones y las ciudades, y volver a conectar con el ideal de Europa en nuestras comunidades.

is clear that we need to connect Europe's people, places and resources by working in partnership – we need to create an innovative, entrepreneurial Europe that is citizen-focused. This is why we have to work together for a Europe with the regions and the cities and reconnect the European idea in our communities.

---

*El futuro de Europa debe ser más inteligente, ecológico e inclusivo, y más equilibrado territorialmente.*

*Europe's future should be smarter, greener and more territorially-balanced economy and society.* ”



# CAPÍTULO 2

## EL IMPACTO EN ESPAÑA DE TREINTA AÑOS DE PERTENENCIA A LA INTEGRACIÓN EUROPEA

---

D. IGNACIO MOLINA

---







# EL IMPACTO EN ESPAÑA DE TREINTA AÑOS DE PERTENENCIA A LA INTEGRACIÓN EUROPEA

## LA UNIÓN EUROPEA, INSTRUMENTO DE PAZ Y PROSPERIDAD

Cuando apenas quedan unas semanas para que termine el treinta aniversario de nuestra incorporación plena al proceso de integración europea (el tratado que regulaba el ingreso se había firmado en junio de 1985 y entró en vigor el 1 de enero del año siguiente), no hay prueba más evidente del éxito histórico que ha supuesto esa pertenencia a la UE que el bajo perfil de la conmemoración. A primera vista parece una paradoja pero, como suelen subrayar quienes organizan días reivindicativos a lo largo del calendario, el mayor logro que aspiran a conseguir es que justo se dejen de celebrar porque las causas que persiguen se han conseguido o normalizado. La fuerte dimensión europea del país es hoy indiscutible tanto fuera como dentro de las fronteras y, de hecho, teniendo en cuenta las múltiples divisiones que complican y enriquecen el funcionamiento del sistema político español, constituye uno de los sólidos elementos de consenso que resisten al paso del tiempo (y seguramente suponga el tercer gran eje que alimenta nuestra convivencia, junto a la propia aspiración de mejorar la calidad de la democracia o de tener un Estado del bienestar sostenible).

Pero, como ocurre también en los demás Estados miembros, ese consenso no es ya permisivo y mucho menos ingenuo. Los sondeos señalan que los españoles encabezan el sentimiento proeuropeo si este se refiere a desear más avances en la integración.

Sin embargo, desde que comenzó la crisis económica, el antiguo entusiasmo acrítico se ha desplomado y ahora se tiene conciencia de que no cualquier decisión que venga de Bruselas (o de Fráncfort, o de Berlín) es necesariamente buena para nuestra prosperidad y seguridad.



D. IGNACIO MOLINA  
*Investigador Principal  
para Europa en el  
Real Instituto Elcano*

Ignacio Molina es profesor de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Autónoma de Madrid e Investigador Principal para Europa en el Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales. Sus áreas prioritarias de interés son el estudio de la política exterior y europea de España, el futuro de la UE, la europeización del sistema político español y el análisis de la capacidad y la calidad del gobierno. Tiene varias decenas de publicaciones y artículos en revistas especializadas.



---

“ Desde que comenzó la crisis económica, el antiguo entusiasmo acrítico se ha desplomado.

---

Esa nueva actitud realista, pero no escéptica, supone un signo de madurez muy positivo. Y la conclusión que se deriva de esa doble realidad (europeístas pero exigentes) tiene muchas potencialidades aún no explotadas; fundamentalmente, tomar conciencia de que España puede ser mucho más proactiva de lo que ha sido hasta ahora para acercar el futuro de la UE a nuestros valores e intereses. Pero esa es una conclusión que requiere algunas explicaciones previas y este capítulo pretende ser una modesta aportación en ese sentido.

Incluso si, como se acaba de decir, no resulta política y socialmente preocupante que esta efeméride haya transcurrido con perfil bajo<sup>1</sup>, sí parece más sorprendente que el mundo académico no haya aprovechado la circunstancia para hacer un análisis del estado de la relación España-UE. Sobre todo por tratarse precisamente de una evaluación más compleja y matizada, que es la que corresponde realizar ahora en contraste con el entusiasmo reinante cuando se cumplieron otras conmemoraciones redondas.<sup>2</sup> En todo caso, y pese a la brevedad de este trabajo, aquí se va a intentar atender a esta cuestión desde una perspectiva multifacética pues todo examen más o menos completo de lo que significa la pertenencia de un país a la UE por un periodo prolongado de tiempo debe atender a: (a) la explicación y medición de las bases sociales del apoyo español a la integración europea, (b) el crecientemente complejo proceso institucional de toma de decisiones y adaptación legal a la pertenencia, (c) las prioridades en las distintas políticas sectoriales (incluyendo el ámbito económico, exterior o de justicia e interior) y, finalmente, (d) hacer una interpretación histórica de conjunto que atienda a la europeización (y relativa deseuropeización posterior) experimentada por España como Estado miembro. Por eso, el análisis de treinta años de pertenencia se realiza aquí en cuatro secciones que atienden más o menos a las dimensiones mencionadas.

.....  
1 · Algo a lo que sin duda ha contribuido el hecho de que España ha vivido prácticamente todo 2016 con un Gobierno en funciones y una situación política marcada por la interinidad.

2 · La primera mitad de la década de los dos mil fue la más productiva en cuanto a la publicación de buenos trabajos que estudiasen el impacto de la pertenencia. Cuando se cumplieron los quince años desde la adhesión (Closa, 2001; Royo y Manuel, 2003) y sobre todo los veinte (Piedrafita, Steinberg y Torreblanca, 2006; Morata y Mateo, 2007) el análisis politológico, sociológico, jurídico y económico resaltaba las enormemente positivas consecuencias para España de su integración en Europa.





## **LAS BASES SOCIALES DE LA PERTENENCIA Y SU TRANSFORMACIÓN DURANTE ESTOS TREINTA AÑOS**

En relación con el muy complicado y en gran parte frustrante pasado reciente de la España contemporánea (1808-1976), la adhesión significó que los españoles por fin conseguían la muy ansiada vinculación con el corazón del viejo continente como forma de lograr la modernidad social, política y económica. Unas ansias de homologación gráficamente resumidas por el filósofo José Ortega y Gasset, quien señaló en 1910 que “España es el problema y Europa la solución” de modo que “la regeneración es inseparable de la europeización”. Es verdad que la modernización española no se explica solo por la adhesión en 1986 a las entonces Comunidades Europeas (pues también resultaron claves la transición a la democracia, la definición de un capitalismo acompañado de políticas de bienestar y la conexión del mundo social y económico español con la globalización), pero resulta innegable el efecto reforzador que tuvo sobre todos ellos la

Firma del Tratado de Adhesión ▲  
de España y Portugal a las  
Comunidades Europeas, el 12  
de junio de 1985. Palacio Real  
de Madrid. © European Com-  
munities , 1985 / Source: EC  
- Audiovisual Service / Photo:  
Christian Lambiotte.

“ *La adhesión significó que los españoles por fin conseguían la muy ansiada vinculación con el corazón del viejo continente como forma de lograr la modernidad social, política y económica.* ”

---

pertenencia a la Europa comunitaria. Por un lado, la condición democrática que se exigía para formar parte de ella y que había impedido la adhesión de España en la década de los sesenta sirvió como estímulo para la transición entre 1976 y 1985 y, a partir de esa fecha, como anclaje definitivo de la democracia. Por otro lado, el propio programa de liberalización del mercado interior, el lanzamiento del euro y la recepción de abundantes fondos estructurales han ayudado de manera fundamental a modernizar la estructura productiva de España, estabilizar su macroeconomía y avanzar en la cohesión social interna entre sus territorios y personas. Y, por último, la europeización se convirtió en una vía específica para catalizar en España el fenómeno de la globalización al aumentar los flujos comerciales, de servicios, de personas, de capitales o de conocimiento y al mostrar la necesidad de ir más allá del Estado-nación para responder a los retos medioambientales o de seguridad.

Pero, como se ha anunciado, antes de abordar los detalles específicos de la europeización, es importante entender la extraordinaria importancia socio-cultural que ha tenido la pertenencia. Es una tendencia genérica que tiene que ver con el relato colectivo sobre el propio éxito o fracaso del proyecto nacional español, con la narrativa orteguiana antes aludida. Pues bien, la adhesión a la UE ha tenido muy importantes efectos sociales, culturales y políticos sobre España que, esta vez sin exageración, merecen el adjetivo de históricos. Desde el siglo XIX, todos los intentos de modernización tuvieron como característica común el objetivo de acercar la sociedad española a los regímenes más adelantados del continente. La conveniencia de una participación plena de España en la construcción europea se convirtió en uno de los puntos fundamentales de acuerdo sobre los que se basó el consenso político de la transición a la democracia (1975-1978). Tanto en la izquierda como en la derecha política triunfaron entonces las opciones moderadas sobre las más radicales y el europeísmo tenía mucho que aportar en esa lógica centrista. Por un lado, para la izquierda, la europeización de España significaba traer al país la democracia, las libertades, y el Estado del Bienestar. Por el otro, para la derecha, la vinculación a Europa significaba la garantía de la economía de mercado y de la alineación occidental con el paradigma intelectual liberal de EEUU y sus aliados en la Guerra Fría. En ambos casos, y en conexión con los postulados de Ortega y Gasset, Europa significaba sobre todo la modernidad y la normalización político-social que tanto ansiaba España. De ahí el profundo y sostenido consenso europeísta de la sociedad y de la clase política española que aún hoy, y pese a los altibajos conectados con la crisis, se mantiene.

Los Eurobarómetros siguen demostrando que existe una mayoría estable de españoles que creen que la pertenencia es positiva; unos

resultados que superan ampliamente la media obtenida en toda la UE y que convierten a España en uno de los países más europeístas. De forma aún más interesante, cuando se les pregunta a los españoles si creen que el país se beneficia de la pertenencia, el resultado también es positivo, aunque al principio la percepción era la contraria y ahora ese balance se completa con la idea más pesimista de que el país es poco influyente en Bruselas. Lo cierto es que esta tendencia demuestra una población arraigadamente europeísta pero con un balance instrumental de la pertenencia. Es decir, en 1986 la sociedad española pensaba que, si bien la pertenencia en sí misma era positiva, no iba a traer beneficios concretos, y fue solo a partir de los noventa (y hasta 2010) cuando también se percibe que la integración favorece al país de forma tangible. Probablemente, ha tenido mucho que ver con esa evolución el hecho de que en los años ochenta se pensara que la deseada adhesión iba a suponer sacrificios y ajustes, mientras que a partir de la mitad de los años noventa son ya visibles las ventajas que conlleva ser miembro (ventajas que se traducen en los abundantes fondos que tanto han mejorado las infraestructuras o, en general, en la modernización sociopolítica y económica de España que la opinión pública asoció con Europa) y de nuevo se matiza ese juicio positivo a partir de la crisis, cuando la UE empieza a imponer políticas de austeridad y devaluación interna.

Ese apoyo mayoritario de la ciudadanía hacia la integración tiene su lógico reflejo en los grandes partidos políticos. Tanto el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) como el Partido Popular (PP) —que tan alejados están en la mayor parte de los asuntos públicos— mantienen un acuerdo implícito sobre las ventajas de la integración europea, al que también se sumaron los principales partidos nacionalistas de Cataluña (CiU o ERC), País Vasco (PNV) y Canarias (CC) o los pequeños partidos centristas que han existido en estos años (CDS y UPyD). Incluso la revolución del comportamiento electoral y del sistema de partidos que se ha producido a partir de 2014 no ha alterado esto significativamente, dado el fuerte federalismo del nuevo partido liberal Ciudadanos e incluso del europeísmo crítico de una fuerza radical como es Podemos. En España, a diferencia de otros países europeos, no ha triunfado en estos treinta años ningún partido nacionalista xenófobo, con actitudes abiertamente antieuropeas. Recientemente, sí se observa un mayor grado de escepticismo hacia la UE en la coalición Izquierda Unida (IU) y en los pequeños partidos nacionalistas de izquierda que existen en Cataluña, País Vasco y Galicia. Pero incluso en estos casos no se trata de una eurofobia declarada sino de la defensa de un modelo de construcción europea anticapitalista que esté más cercano a su ideología.

En definitiva, y pese a todo, el consenso europeísta goza de buena salud. Por supuesto, los españoles también son capaces de ponde-

---

*Es importante  
entender la  
extraordinaria  
importancia  
socio-cultural  
que ha tenido la  
pertenencia.*

---

---

*Ese apoyo  
mayoritario de la  
ciudadanía hacia  
la integración tiene  
su lógico reflejo en  
los grandes partidos  
políticos.*

---



rar las ventajas concretas —y los perjuicios— que puedan acarrear las distintas políticas europeas, pero lo cierto es que sigue dominando un juicio general positivo que se fija más en los beneficios difusos. Como se ha dicho, Europa disfruta de un gran prestigio en el pensamiento político y social español desde hace al menos cien años como la solución a los males seculares del país.

Y estos treinta años han venido a confirmar que la UE era en efecto una buena oportunidad para normalizar España con su entorno y ayudar a lograr los objetivos de: (1) estabilidad política, porque no es imaginable pertenecer a la UE si no se cuenta con una democracia consolidada; (2) fortalecimiento del proyecto nacional, en la medida que la UE ayuda al crecimiento y a la cohesión territorial con sus políticas regionales; y, en conclusión, (3) mejora de la autoconfianza ciudadana de forma que, como decía un antiguo presidente del gobierno, “los españoles se reconciliaron con su pasaporte”. Es decir, con la pertenencia quedaba superado el viejo fatalismo de pensar que España estaba condenada al atraso socioeconómico o incluso al fracaso histórico como nación.

Es más, la pertenencia no solo ha reforzado a España desde un punto de vista simbólico o de identidad sino también real. Hoy, en gran parte gracias a Europa, el Estado español tiene mayor capacidad, dispone de más medios y de una mejor legislación, es más robusto frente a presiones externas de grupos sectoriales y es más eficaz en la recaudación fiscal, en la provisión de servicios públicos y en su presencia internacional. Y, simultáneamente a esa maduración de las instituciones, la sociedad civil, las empresas y hasta los individuos también han madurado y están mejor conectados al exterior. Es interesante esta conclusión del robustecimiento de España en estos años porque, aunque se podría pensar que la UE tiene como objetivo último la creación de una unión federal de todo el continente y la desaparición de los Estados, lo cierto es que el caso español demuestra cómo se puede avanzar mucho en el proceso de integración europea y, al mismo tiempo, reforzar internamente a los países que la integran. Es decir, que en vez de una relación entre la UE y los Estados miembros como una suma cero, hay que entender que la suma es positiva para ambas partes.

---

“ Y estos treinta años han venido a confirmar que la UE era en efecto una buena oportunidad para normalizar España con su entorno.

---

Congreso de los Diputados.  
Palacio de las Cortes. Madrid. ▶





CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

FUNDIDO CON CARBONES VULCANIZADOS EN LA CIUDAD DE MADRID  
EN 1890



“ Lo cierto es que el caso español demuestra cómo se puede avanzar mucho en el proceso de integración europea y, al mismo tiempo, reforzar internamente a los países que la integran.

Juan Carlos I en la firma del Tratado de Adhesión de España y Portugal a las Comunidades Europeas, el 12 de junio de 1985. Palacio Real de Madrid. © European Communities, 1985 / Source: EC - Audiovisual Service  
▼ / Photo: Christian Lambiotte.

## EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA EUROPEA DE ESPAÑA Y LA ADAPTACIÓN INSTITUCIONAL A LA PERTENENCIA

Un elemento importantísimo de ese fortalecimiento de España como país gracias a la UE tiene que ver con la mayor capacidad institucional del Estado, la mejora de la gobernanza y del marco legal. En este punto, merece la pena hacer una consideración sobre las bases constitucionales de la pertenencia española y analizar brevemente el crecientemente complejo proceso de toma de decisiones que sirve para definir la posición española en Bruselas.

El artículo 93 de la Constitución española constituye la cláusula de apertura que permite la transferencia a Bruselas del ejercicio de funciones derivadas de la soberanía. Su escasísimo desarrollo en el momento que se redactó la Constitución (cuando aún España no era siquiera candidata a la adhesión) intentó fortalecerse en 2005 con ocasión del Tratado Constitucional (López Castillo, 2006). Sin embargo, el fracaso de aquel episodio de la integración europea y las propias dificultades internas para acometer la reforma frustraron la iniciativa. Hoy, la base constitucional del art. 93 sigue siendo la misma que en 1978 pese a las advertencias de gran parte de los expertos sobre su posible agotamiento. La vigente situación implica riesgos para la seguridad jurídica porque, pese a los desvelos puntuales del Tribunal Constitucional para que se



cumpla la literalidad de un artículo concreto (como ocurrió en 1992 con el art. 13.2), lo cierto es que muchos otros preceptos de la Constitución han quedado superados por la nueva realidad. Sin una previsión expresa y rotunda sobre los mecanismos que han llevado a tal situación, la determinación sobre el alcance efectivo de la Constitución pasa a ser fáctica, con la consiguiente incertidumbre que esto supone, o realizada por otro ordenamiento, el de la UE. Esta laguna, además, hace que no existan reglas de juego claras sobre el papel que en los asuntos europeos llevan a cabo las distintas instituciones nacionales (por ejemplo, no hay mención alguna a las comunidades autónomas) y, por supuesto, sin determinar los límites que tiene la participación de España en la UE ni las prioridades que persigue; más allá de la controvertida mención a la estabilidad presupuestaria del art. 135, reformado en 2011 con ocasión de un momento de grave crisis económica. Este es pues un ámbito en el que, treinta años después de la adhesión, se necesita de mejoras que vuelvan a reconectar constitucionalmente al Estado y a la sociedad española con la integración europea.

Por lo que se refiere al proceso de elaboración de la política europea de España, lo cierto es que se ha ido haciendo más complejo en los últimos años. Todo Estado miembro de la UE está obligado a plantearse tanto la creación de una estructura político-administrativa que impulse y coordine la elaboración de la posición nacional en el complejo proceso normativo europeo (fase ascendente) como la adaptación a la realidad de la pertenencia de forma que se apliquen en su ordenamiento jurídico esas normas aprobadas por las instituciones de la Unión (fase descendente). En el caso español, esas funciones han sido desarrolladas en el seno del Gobierno central por dos unidades organizativas específicas: la Secretaría de Estado para la UE (SEUE) y la Representación Permanente (REPER). Ambas, actuando desde Madrid y Bruselas, han concentrado y desarrollado de modo pragmático la gestión de los asuntos europeos en el nivel administrativo y, cuando la relevancia de los asuntos a decidir lo exigía, han sido otras instancias de mucho mayor peso político (como Presidencia del Gobierno o el Consejo de Ministros) las competentes. Aunque la coordinación ha sido, en general, satisfactoria no debe olvidarse que el poder ejecutivo español se caracteriza más bien por la departamentalización ministerial, a pesar de la inexistencia hasta ahora de gobiernos de coalición.

La REPER y la SEUE son, por tanto, las piezas fundamentales del sistema español de formación de la posición nacional en los procedimientos de elaboración del Derecho europeo. Aunque no adoptan actitudes anticipativas, necesariamente siguen esos pro-



Firma del Tratado de Roma, el 25 de marzo de 1957. ▲  
© European Communities, 1992  
/ Source: EC - Audiovisual Service.

---

“ Treinta años después de la adhesión, se necesita de mejoras que vuelvan a reconectar constitucionalmente al Estado y la sociedad española con la integración europea.”

---

cesos desde la fase de propuesta de la Comisión hasta la decisión final. Ambos órganos desarrollan además relaciones no solo con el Consejo de la UE o los ministerios españoles, sino también con otros actores como las comunidades autónomas, los euro-parlamentarios españoles y el resto de Estados miembros. No existen otros órganos en la Administración española con la misma capacidad estratégica y tan bien conectados con dos fuentes tan importantes de coordinación política como son el Presidente del Gobierno o ministerios como Presidencia, Economía o Hacienda que respectivamente controlan política y casi jerárquicamente los foros –Consejo de Ministros y Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos– donde se producen formalmente los últimos acuerdos de arbitraje interministerial.

Pero también es cierto que la departamentalización tradicional del poder ejecutivo español en el nivel burocrático se refuerza por las características propias del proceso normativo europeo. Este hace surgir interacciones administrativas verticales que provocan la erosión de las posiciones nacionales y refuerzan las redes sectoriales europeas en cada ámbito competencial. Aunque a medida que la UE expande sus actuaciones es más difícil mantener sistemas coherentes que identifiquen el interés horizontal, los Estados procuran mantener estrategias nacionales y formar buenos negociadores. Por otro lado, en los casos no rutinarios se asiste a una lógica completamente opuesta que, paradójicamente, también refuerza otra característica del poder ejecutivo español: su fuerte cohesión y su naturaleza muy jerárquica en el nivel político que subordina los ministerios verticales a los departamentos de naturaleza horizontal y a los actores más importantes del Gobierno.

Debe mencionarse, no obstante, que en los últimos años se ha vuelto más compleja la definición de las prioridades nacionales y se ha robustecido la intervención de nuevos actores distintos del Gobierno y la Administración: las Cortes Generales y, sobre todo, las comunidades autónomas. No obstante, el encaje de las piezas parlamentaria y regional con el poder ejecutivo central sigue adoleciendo de diversos problemas como consecuencia de la falta (o asimetría) de recursos jurídicos, políticos y administrativos. En el caso de la participación autonómica, pese a las fuertes demandas de participación por algunas comunidades autónomas y ciertos avances en la institucionalización de la misma, el Gobierno central sigue resistiéndose a ceder su protagonismo en la fase ascendente. Por lo que se refiere a las Cortes, es más bien el escaso poder efectivo del Congreso y el Senado en los procesos legislativos, sumado a los escasos incentivos que ha habido hasta ahora para politizar la política europea, lo que explica el incontestado dominio gubernamental.



---

*No obstante, el encaje de las piezas parlamentaria y regional con el poder ejecutivo central sigue adoleciendo de diversos problemas como consecuencia de la falta (o asimetría) de recursos jurídicos, políticos y administrativos.*

---

## **LAS PRIORIDADES EUROPEAS DE ESPAÑA Y EL IMPACTO DE LA PERTENENCIA EN LAS DISTINTAS POLÍTICAS SECTORIALES**

En esta tercera sección de este análisis se desea apuntar a las prioridades concretas desde el punto de vista temático que ha tenido España en relación con la UE durante estos treinta años y que pueden resumirse en tres grandes objetivos: sostenibilidad económica y modernización del sistema productivo español, fortalecimiento diplomático exterior y europeización de los asuntos de justicia e interior.

### **(a) *Sostenibilidad económica y modernización del sistema productivo español***

Teniendo en cuenta que el proceso de construcción europea ha puesto el acento hasta la fecha en la integración de carácter económico —esto es, en el mercado interior y la unión monetaria—, no es extraño que el principal de los objetivos de España como miembro de la Unión haya consistido en lograr la sostenibilidad económica y la modernización de su sistema productivo. Un objetivo que se puede dividir al menos en cuatro dimensiones:

- Liberalización económica. Para lograrla, por un lado, se han ido adoptando las medidas y cambios legislativos a que obligaba el mercado interior y, por otro lado, se han ido desarrollando procesos de desregulación en la industria, la banca y el sector servicios para que la economía española fuese competitiva por sí sola, pues no iba a poder contar ya con el proteccionismo o las ayudas por parte del Estado. Y se trataba no solo de que las empresas resistieran la nueva competencia sino que también fuesen capaces de abrirse hacia mercados exteriores en Europa y el mundo, como ha ocurrido efectivamente. En el momento de la adhesión España estaba muy lejos de poder ser considerado un país inversor en el extranjero, y hoy es la sede de grandes empresas multinacionales con presencia en todo el mundo. En los últimos años, la pérdida de productividad relativa de la economía española supone una importante llamada de atención sobre la necesidad de impulsar nuevas reformas estructurales en diversos sectores y en las propias Administraciones Públicas.



Fuente de Cibeles, Madrid. ▲



Pero la aplicación estricta de medidas de devaluación interna entre 2010 y 2014 (aunque tal vez necesarias por carecer de alternativas eficaces) resulta peligrosa para la sostenibilidad política e incluso económica a largo plazo.

- Estabilidad monetaria y fiscal. En este caso, se ha tratado de luchar contra el déficit público, la inflación y las oscilaciones en el valor de la peseta a través de ciertas reformas, en algunos casos impopulares: contención salarial, aumento de los impuestos, privatizaciones o austeridad en el gasto público. El relativo éxito de esas medidas permitió a España estar desde el principio entre el grupo de países que lanzaron el euro como moneda común, lo que ha favorecido desde entonces que se mantengan bajos el precio del dinero (tipos de interés) y la inflación. Las iniciativas de consolidación fiscal y posterior austeridad lanzadas a partir de 2010 deben entenderse en esta misma dimensión, aunque persiguen fundamentalmente reducir las necesidades de endeudamiento o asegurar el acceso a la financiación, o ambas.
- Mejora del capital físico y humano. Esta línea de actuación también pretende mejorar la competitividad de la economía pero, a diferencia de lo que ocurre con la liberalización, en este caso se hace a través de grandes programas de inversión en: (i) obras públicas; y (ii) educación e innovación. En efecto, en estos años ha mejorado extraordinariamente el capital físico gracias al abundante dinero proveniente de la misma UE que se destinaba a las infraestructuras. La mejora del capital humano tanto en formación como en investigación y tecnología se ha beneficiado también del dinero europeo, pero aquí la UE dispone de menos poderes, por lo que ese objetivo debe perseguirse a través de programas fundamentalmente nacionales que solo están difusamente coordinados desde Bruselas en la llamada Agenda de Lisboa, ahora rebautizada como UE-2020. De hecho, cambiar las prioridades de inversión en España –y, en cierto modo, en la UE por la composición de su presupuesto– y pasar a poner el énfasis en el capital humano después de décadas apostando por el capital físico supone uno de los principales desafíos de la política económica actual.
- Sostenibilidad social y ambiental. Junto a las tres dimensiones anteriores, la política económica de España en la UE también persigue que la modernización del sistema produc-

---

*Uno de los principales desafíos de la política económica actual supone pasar a poner el énfasis en el capital humano después de décadas apostando por el capital físico.*

---

◀ Castillo de Manzanares el Real. El proyecto de rehabilitación del Castillo de Manzanares el Real, el más emblemático de la región madrileña, promovió la restauración de las colecciones artísticas y la ampliación de las salas de exposición permanente. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional participó junto con la Comunidad de Madrid en la financiación del proyecto.

---

“ Para España...  
la creación de una  
política exterior y  
de seguridad común  
(PESC) ha sido la  
oportunidad para  
afirmar su posición  
en el mundo.

---

tivo sea sostenible desde el punto de vista: (i) social; y (ii) ambiental. Por lo que se refiere a la cohesión social, lo cierto es que la UE no tiene grandes competencias desde el punto de vista de las políticas de bienestar. Sin embargo, se han producido avances en la regulación de la protección social impulsados desde Bruselas y, sobre todo, las políticas de infraestructuras antes mencionadas han servido para reducir las distancias de renta entre regiones ricas y pobres. Por lo que se refiere a la protección del medioambiente y el medio rural, la UE sí mantiene ambiciosas políticas; tanto en el sector agrícola y pesquero como en lo relativo a la conservación de la naturaleza, la lucha contra el cambio climático o la reducción de la dependencia energética del exterior. De todos modos, es evidente que en los últimos años, se ha retrocedido en algunos de los avances en convergencia social con Europa.

- En todo caso, el resultado combinado de esos cuatro objetivos ha sido en general un éxito para la economía española. La economía ha crecido en estos años a un ritmo mayor que la media europea, incluso añadiendo los últimos años de crisis, por lo que se ha alcanzado la convergencia económica real y se ha superado el 90% si la comparación se hace solo con los 15 países miembros más avanzados. España ha recibido una gran cantidad de dinero y la estabilidad de que ha dotado el euro a la economía se percibe claramente en la reducción sostenida de la inflación y de los tipos de interés. No obstante, la terrible crisis de 2008-2014 ha empeorado los indicadores españoles de déficit, deuda pública y sobre todo de paro, pese a que estos también habían experimentado una tendencia histórica positiva entre 1986 y 2008. La economía española tiene precisamente ante sí el reto de conseguir generar empleo de calidad, capacidad exportadora y estabilidad de las cuentas públicas para mantener la prosperidad dentro de la UE. Para tal fin, además de introducir más competencia en los mercados, deberá apostar mucho más claramente por la mejora de la educación y de sus sistemas de ciencia y tecnología.

#### **(b) Fortalecimiento de la política exterior y de seguridad**

Por lo que se refiere a la segunda de las grandes prioridades de España en la UE, España ha apoyado todos los esfuerzos que se han ido haciendo en estos treinta años para hacer de Europa un

© European Union , 2011  
/ Source: EC - Audiovisual Service ►  
/ Photo: Johanna Leguerre.



auténtico actor de las relaciones internacionales. Para España, que durante casi todo el siglo XX había sufrido un relativo aislamiento internacional, la creación de una política exterior y de seguridad común (PESC) ha sido la oportunidad para afirmar su posición en el mundo y también ha luchado, con éxito desigual, para que la UE preste atención a las regiones del mundo que constituyen las grandes prioridades de España: América Latina y el Mediterráneo. La pujanza internacional de la cultura y la lengua españolas o el fuerte compromiso de sus ciudadanos con la paz y el desarrollo internacional pueden ayudar a que el protagonismo mundial de España crezca en el futuro dentro de esa Europa que desea ser también protagonista de la globalización. No obstante, los evidentes titubeos con que Europa está abordando su papel en el naciente mundo multipolar, pueden tentar a España a buscar su propia estrategia exterior no necesariamente tan estrechamente unida a la UE como en este primer cuarto de siglo.

---

*La pretensión española ha sido crear en estos años un auténtico espacio europeo de libertad, seguridad y justicia donde exista plena cooperación policial y judicial en asuntos penales.*

---



### (c) *Europeización de los asuntos de justicia e interior*

Por la conjunción de fenómenos tan diversos como el terrorismo que ha sufrido España y la elevada inmigración producida en los últimos años, este es un asunto muy importante para España.

La pretensión española –en gran parte conseguida en el Tratado de Lisboa– ha sido crear en estos años un auténtico espacio europeo de libertad, seguridad y justicia donde exista plena cooperación policial y judicial en asuntos penales entre los 28 Estados miembros y definir también una política europea de inmigración, ya que no tiene sentido en una Europa sin fronteras internas que el control de los movimientos de personas recaiga en los estados individuales. Por eso se trata de regular coordinadamente la gestión de los flujos de inmigrantes, impidiendo de modo eficaz los que acceden por vías irregulares, y mejorando las condiciones de quienes lo hacen de forma legal. Al fin y al cabo, el que España haya pasado en poco tiempo

La “M-40 del agua” cierra el anillo que rodea la ciudad de Madrid para el suministro de agua regenerada procedente de las estaciones de aguas residuales y para usos de riego de zonas verdes y limpieza de viales públicos, interconectando las redes Norte-Este y Norte-Oeste. Este proyecto ha sido posible gracias a la colaboración del Ayuntamiento de Madrid, la Administración del Estado y la Unión Europea, a través del Fondo de Cohesión.





de ser un país de emigrantes a tener más de 4 millones de extranjeros empadronados es parte del éxito económico español de estos años y de la capacidad del país para atraer inmigrantes, necesarios en muchos sectores laborales. Por otro lado, el protagonismo español en este ámbito de los derechos y libertades se ha extendido a propuestas novedosas en cuestiones más generales –como la definición en los años noventa del estatuto de ciudadanía europea que incluye distintos derechos políticos– o específicas –como las recientes propuestas sobre igualdad de género–.

## UNA INTERPRETACIÓN GLOBAL FINAL DE LA RELACIÓN ESPAÑA-UE

Por último, y a modo de balance histórico final de estos treinta años de pertenencia, esta sección sugiere interpretar ese periodo a partir de la distinción de dos etapas: una primera mitad de creciente y feliz europeización que va a durar justo hasta el cambio del siglo, y luego otros quince años mucho más agrídulces donde se ha erosionado nuestra capacidad de converger política y económicamente con el corazón de la UE.

### (a) *Los años dorados de la creciente y exitosa europeización*

Entre 1986 y 2000 España consiguió ser el alumno ejemplar que no solo asume con éxito todas sus obligaciones jurídicas y económicas (las contenidas en el Acta de Adhesión a las que inmediatamente se sumaron los casi trescientos procedimientos de armonización legislativa que trajo el Acta Única y, algo más tarde, los criterios de convergencia de Maastricht), sino que además supo insuflar espíritu político renovado a los entonces diez Estados miembros. Es verdad que la ampliación hacia la Península Ibérica se produjo en un momento muy afortunado de la historia del viejo continente (fin de la Guerra Fría y sentimiento de seguridad; triunfo de la democracia liberal cosmopolita frente a autoritarismos, nacionalismos o proteccionismos; coincidencia de fuertes liderazgos en las capitales nacionales; o progreso económico marcado por los primeros compases de una globalización que aún no había mostrado su cara desagradable), pero no es menos cierto que España hizo aportaciones muy positivas desde el primer momento: ensanchar la mirada exterior europea hacia América Latina, proponer avances federalizantes en lo referente a la ciudadanía o cooperación en justicia e interior y complementar la lógica del mercado con fondos redistributivos que velasen por la cohesión.

El círculo virtuoso de esa doble aportación –lo que Europa nos daba y lo que dábamos a Europa– llegó a ser muy visible. La bandera de las doce estrellas anunciaba la espectacular mejora de las infraestruc-

---

*Entre 1986 y 2000 España consiguió ser el alumno ejemplar que no solo asume con éxito todas sus obligaciones jurídicas y económicas... sino que además supo insuflar espíritu político renovado a los entonces diez Estados miembros.*

---







turas y también, aunque desgraciadamente en menor grado, de nuestro capital humano que necesitaba hacerse más competitivo. Pero la convergencia económica y social con los países más avanzados que se produjo en esos primeros años favorecía a ambas partes: (a) la inversión directa extranjera florecía al tiempo que se establecían las primeras multinacionales españolas en los otros Estados miembros; (b) la movilidad mutua de personas (profesionales, estudiantes, trabajadores o turistas yendo y viniendo) crecía de forma exponencial; y (c) la economía se liberalizaba, se reducía la inflación y aumentaban las exportaciones pero, sobre todo, importaciones para satisfacer la demanda de unos grandes consumidores o las necesidades de las empresas que querían incorporarse a las cadenas de valor con escala continental o incluso global.

En la dimensión política y exterior, ese beneficio recíproco no era menor: España mejoraba su influencia diplomática o cultural en Europa y en todo el mundo a la vez que reforzaba sus estructuras de acción exterior adaptándose a la doctrina y prácticas institucionales de la Cooperación Política Europea (rebautizada en 1992 como PESC). España deja en poco tiempo de ser un país semiaislado a multiplicar su presencia global. El prestigio y la calidad de potencia media se hacía notar en el seno de las instituciones, donde España se ganó fama de buena negociadora en el Consejo al tiempo que los españoles asumían importantes responsabilidades (tres de ellos llegaron a presidir el Parlamento Europeo en las primeras dos décadas de pertenencia mientras un cuarto inauguraba el puesto de Alto Representante para la política exterior y otro más dirigía el Tribunal de Justicia). En casa, cualquier iniciativa que se preciara de moderna, colocaba el prefijo “euro-” en su denominación y la UE podía presumir de contar con un Estado fiable en el sur al que había ayudado a consolidar su democracia y su desarrollo. Y así España se convirtió en el caso más claro, seguramente junto a Alemania, de todo lo positivo que representa Europa para enmarcar y encaminar adecuadamente un proyecto nacional problemático.

### **(b) El ciclo de la deseuropeización**

El 1 de enero de 2002, con los primeros euros en nuestros bolsillos, nadie diría que España era ya un problema. Pero fue justo entonces cuando comenzó esa segunda etapa que más arriba se ha calificado como agridulce. En un principio, y hasta que llegó la dura crisis, nadie hizo demasiado caso a los signos de deseuropeización que se fueron multiplicando. Es verdad que la renta per

---

*Cuando estalló el  
frágil modelo de  
crecimiento basado  
en el consumo, el  
sector inmobiliario  
y la deuda privada,  
el factor europeo  
mostró su cara más  
amarga: la de la  
austeridad fiscal, la  
devaluación interna  
y la rigidez política  
o intelectual de los  
países del norte.*

---



▲ Repoblación forestal en el entorno del arroyo de La Retorna. Proyecto LIFE+ Las Rozas por el Clima. 2011.

cápita siguió creciendo seis años más hasta superar la media de una UE ampliada a más de veinte socios, pero las bases sobre las que se sustentaba esa prosperidad eran muy endebles. La UE no solo dejó de funcionar como incentivo para ganar competitividad (como sí lo había hecho antes cuando se encadenaron tres procesos tan importantes como la implementación de la adhesión, el despliegue del Mercado Interior y la apuesta por entrar desde el primer momento en la Unión Económica y Monetaria), sino que incluso llegó a auspiciar el nocivo calentamiento de la burbuja con unos tipos de interés pro cíclicos que estaban pensando más en las necesidades alemanas que en las españolas. Cuando estalló el frágil modelo de crecimiento basado en el consumo, el sector inmobiliario y la deuda privada, el factor europeo mostró su cara más amarga: la de la austeridad fiscal, la devaluación interna y la rigidez política o intelectual de los países del norte.

Tampoco en la parte más política el nuevo milenio sentó bien a la relación Madrid-Bruselas. El gobierno español había alcanzado en 2001 un estatus que prácticamente le igualaba con los cuatro Estados miembros grandes. Esa realidad se sustentaba en todos los éxitos colectivos anteriores, y había sido incluso inteligentemente incorporado a los tratados tras la negociación de Niza. Sin

embargo, no se supo manejar a continuación ni por el Gobierno (y mucho menos por el Congreso que siempre ha sido demasiado pasivo con los asuntos europeos) ni por una sociedad que tal vez pecó de autocomplaciente por la historia reciente. Es verdad que no ayudaron la fractura europea de la guerra de Irak, a la que España contribuyó (Powell, 2003), ni el accidentado y finalmente frustrado proceso constitucional o la no del todo bien digerida ampliación al este. Como colofón, el relativo hundimiento de la confianza colectiva a partir de 2008 (seguramente tan exagerado como había sido el momento previo en el que se infló demasiado) hacen que el balance que podemos hacer ahora de estos treinta años tenga que ser más matizado.

## CONCLUSIONES

Como decíamos al principio, ese balance menos entusiasta no es necesariamente malo pues puede denotar madurez y desde luego no es una patología española porque, de hecho, todos los demás Estados nos superan en euroescepticismo. Las bases que fundan la legitimidad y conveniencia de la pertenencia a finales de 2016 no pueden seguir descansando en una lejana apelación a todo lo que Europa ha hecho por nuestra democratización, el desarrollo socioeconómico o la reconciliación con nuestra identidad nacional, ya que esos logros son cada vez más lejanos e incluso, en los últimos años, se han dado algunos pasos atrás.

Pero tampoco puede la UE seguir basando su justificación en otros Estados miembros sobre la paz de los cincuenta, el crecimiento de los sesenta o incluso la “relance” de los ochenta y noventa. Cuando Europa se enfrenta a la reflexión trascendental que se conecta al *Brexit*, a la crisis de los refugiados, al futuro de la Eurozona o a la respuesta a las amenazas a la seguridad que vienen de su complejísimo vecindario, es el momento de que España se sume de manera constructiva y exigente. Sin olvidar las malas lecciones de tantos años fuera de Europa (tres cuartas partes del siglo XX) y de algunos otros de deseuropeización (el arranque del siglo XXI), pero considerándonos ya para siempre parte del proceso y con ganas de liderarlo y de moldearlo.

En todo caso, y aunque la crisis ha demostrado con crudeza que España ha de seguir afrontando muchos problemas como país, treinta años después de la firma del Tratado de Adhesión, España ha dejado de ser un problema en sí misma. Aunque el balance no puede ser triunfalista, el juicio que merece este cuarto de siglo de estrecha relación entre España y Europa es necesariamente muy positivo.

---

*La UE ha contribuido a mejorar España en prácticamente todas las dimensiones políticas, sociales y económicas... y también es cierto que España no solo se ha beneficiado de la pertenencia sino que ha contribuido e influido también al proceso de construcción europea.*

---



La UE ha contribuido a mejorar España en prácticamente todas las dimensiones políticas, sociales y económicas y también es cierto que España no solo se ha beneficiado de la pertenencia sino que ha contribuido e influido también al proceso de construcción europea. Ha aportado entusiasmo europeísta en muchos ámbitos, ha extendido el poder económico y diplomático del continente y, pese a los coyunturales problemas de imagen actuales, se ha convertido en una historia de éxito de la que todos los europeos –y, desde luego, los españoles– pueden estar orgullosos.

En todo caso, después de treinta años de relativo éxito como joven Estado miembro bien aplicado en la implantación del acervo europeo, toca atreverse a ser protagonistas del futuro y, como cuarto de los 27 Estados miembros en cuanto a tamaño e influencia política (una vez descontado el *Brexit*), debe darse un paso cualitativo en la europeización –aún débil– de la Administración, las Cortes, el poder judicial, las autonomías y municipios, los partidos y, desde luego, la sociedad civil. Hay, en definitiva, que atreverse a ser mayores de edad. Los desafíos que hay que abordar desde la madurez no son desde luego menores y, si bien podría decirse que son similares para Europa como todo y para España como parte, nuestro país representa un ejemplo tal vez paradigmático de la necesidad imperiosa de adaptarse al mundo del siglo XXI. Una transformación de las mentalidades y de los modelos institucionales o productivos que es imposible afrontar sin tomar conciencia de la necesidad de estar mucho mejor preparados y, en caso de duda, seguir conectando las soluciones españolas a una mejor Europa.

## BIBLIOGRAFÍA

- CALVO-SOTELO, LEOPOLDO: *Memoria viva de la transición*. Plaza y Janés, Barcelona, 1990.
- CLOSA, CARLOS (editor): *La europeización del sistema político español*. Istmo, Madrid, 2001.
- CLOSA, CARLOS y HEYWOOD, PAUL: *Spain and the European Union*. Palgrave, New York, 2004.
- COLINO, CÉSAR; MOLINA, IGNACIO y HOMBRA-DO, ANGUSTIAS: “Responding to the new Europe and the Crisis: the Adaptation of Subnational Governments’ Strategies and its effects on Intergovernmental Relations in Spain”, en *Regional and Federal Studies*, 2014, n. 24 (3).



- DASTIS, ALFONSO: “La Administración española ante la Unión Europea”, en *Revista de Estudios Políticos*, 1995, núm. 90.
- DE MIGUEL, RAMÓN: “La adaptación de la administración española a un marco de actuación supranacional”, en ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE (coordinador): *Administraciones públicas y Constitución: reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución española de 1978*. INAP, Madrid, 1998.
- JONES, RACHEL: *Beyond the Spanish state: central government, domestic actors and the EU*. Palgrave, New York, 2000.
- KÖLLING, MARIO y MOLINA, IGNACIO: “The Spanish National Parliament and the European Union: Slow Adaptation to New Responsibilities in Times of Crisis”, en HEFTLER, CLAUDIA y OTROS (editores): *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*. Palgrave Macmillan, Houndmills, 2015.
- LÓPEZ CASTILLO, ANTONIO: “A propósito de la proyectada articulación de una cláusula europea en la CE (propuesta y apuntes para el debate)”, en ÁLVAREZ JUNCO, JOSÉ y RUBIO LLORENTE, FRANCISCO (EDITORES): *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional: texto del informe y debates académicos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- MOLINA, IGNACIO: “Spain”, en KASSIM, HUSSEIN; PETERS, GUY y WRIGHT, VINCENT (editores): *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*. Oxford University Press, Oxford, 2001.
- MOLINA, IGNACIO: “Coordinación administrativa y capacidad gubernamental en el proceso normativo comunitario”, en RUBIO LLORENTE, FRANCISCO (editores): *Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho Europeo en el ordenamiento español: texto del informe, estudios y ponencias*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008.
- MOLINA, IGNACIO: “25 años después del Tratado de Adhesión: España ya no es un problema pero Europa sí sigue siendo la solución”. ARI 95/2010.

- MOLINA, IGNACIO: “¿Década perdida? La política europea de España 2002-11”, en *Estudios de Política Exterior*, 2011, Vol. 25, núm. 144.
- MOLINA, IGNACIO: “Una nueva política europea después de tocar fondo”, en *Estudios de Política Exterior*, 2013, Vol. 27, núm. 152.
- MORATA, FRANCESC y MATEO, GEMMA (editores): *España en Europa, Europa en España (1986-2006)*. CIDOB, Barcelona, 2007.
- PIEDRAFITA, SONIA; STEINBERG, FEDERICO y TORREBLANCA, JOSÉ IGNACIO: *20 Años de España en la Unión Europea (1986-2006)*. Real Instituto Elcano, Parlamento Europeo y Comisión Europea, Madrid, 2006.
- PIPER, RICHARD: “Spain and the European Union”, en PIPER, J. RICHARD: *The Major Nation-States in the European Union*. Longman/Pearson, New York, 2005.
- POWELL, CHARLES: “Spanish membership of the European Union revisited”, en DT 2/2002.
- POWELL, CHARLES: “La crisis de Irak y su impacto en el debate sobre el futuro de la Unión Europea”. ARI 30/2003.
- POWELL, CHARLES: “El gobierno español ante el proyecto de Tratado Constitucional”. ARI 90/2003.
- POWELL, CHARLES; TORREBLANCA, JOSÉ IGNACIO y SORROZA, ALICIA (coordinadores): “Construir Europa desde España: Los nuevos desafíos de la política europea”. Informe Elcano, 2005, núm. 2.
- RODRÍGUEZ IGLESIAS, GIL CARLOS y TORREBLANCA, JOSÉ IGNACIO (coordinadores): “El futuro de la Constitución Europea: opciones para España”. Informe Elcano, 2007, núm. 8.
- ROIG, EDUARD: *Las Comunidades Autónomas y la posición española en asuntos europeos*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.
- ROY, JOAQUÍN y KANNER, AIMEE: “Spain and Portugal in the European Union”, en ZEFF. ELEANOR E. y PIRRO, ELLEN B. (editores): *The European Union and the Member States: Cooperation, Coordination, and Compromise*. Lynne Rienner, Boulder (Colorado), 2001.

- ROYO, SEBASTIÁN y MANUEL, PAUL CHRISTOPHER (editores): *Spain and Portugal in the European Union: The First Fifteen Years*. Frank Cass, London, 2003.
- SORROZA, ALICIA y MOLINA, IGNACIO: “La Presidencia española de 2010 como primera experiencia post-Lisboa”, en SORROZA, ALICIA (coordinadora): *Presidencia española 2010: retos en una nueva Unión Europea*. Universidad San Pablo-CEU y Real Instituto Elcano, Madrid, 2010.
- ZAPICO, EDUARDO: “La adaptación de la administración española a la Unión Europea: un proceso de evolución y aprendizaje permanente”, en *Gestión y Administración de Políticas Públicas*, 1995, núm. 4.





# CAPÍTULO 3

## PROSPECTIVA DE FUTURO DE LA PERTENENCIA A LA UNIÓN EUROPEA PARA ESPAÑA

---

D. JOSÉ MARÍA GIL-ROBLES

---





# PROSPECTIVA DE FUTURO DE LA PERTENENCIA A LA UNIÓN EUROPEA PARA ESPAÑA

## LA UNIÓN EUROPEA, INSTRUMENTO DE PAZ Y PROSPERIDAD

La Unión Europea, es sin duda, para muchos un propósito, un ideal y una empresa histórica. Me cuento entre ellos desde hace medio siglo. Pero el entusiasmo por ese ideal no debe hacernos olvidar que toda comunidad organizada por los seres humanos para conseguir fines políticos es, fundamentalmente, un instrumento para conseguir el bien común. Lo es la Unión Europea como lo es España y lo son la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón. Patrias grandes o patrias chicas, su razón de ser esencial es una sola: lograr juntos los bienes que se pueden conseguir juntos.

Por tanto, cuando trato de reflexionar sobre el futuro de España en la Unión Europea, lo que me propongo es hacerlo sobre el futuro de los españoles, porque España es a estos efectos un instrumento al servicio de los españoles, como lo es la Unión al servicio de estos y de todos los europeos.

¿Cuál es el bien común (o el interés común) para el que se creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (que por sucesivas ampliaciones de su contenido y extensión ha devenido en la Unión Europea)?

Los bienes a alcanzar entre todos son hoy en día muchos, pero todos proceden del desarrollo y actualización de los dos fines fundacionales: la PAZ y la PROSPERIDAD.



D. JOSÉ MARÍA  
GIL-ROBLES  
*Ex Presidente del  
Parlamento Europeo*

José María Gil-Robles Gil-Delgado es Letrado de las Cortes desde 1958, ejerció como profesor de Derecho Político en la Universidad Complutense, donde obtuvo la cátedra Jean Monnet en 2004, y dedicó muchos años al ejercicio de la abogacía. En su larga trayectoria política destaca su etapa como Diputado en el Parlamento Europeo (1989-2004), del que fue Presidente entre 1997 y 1999. Es autor de numerosas publicaciones sobre derecho constitucional y europeo, entre otras materias.



“ Treinta años de pertenencia que, desde luego, para España y los españoles han sido de paz y prosperidad.

Sobre estos dos ejes conviene, por tanto, pivotar estas reflexiones al cabo de treinta años de pertenencia que, desde luego, para España y los españoles han sido de paz y prosperidad.

No es el objeto de este artículo hacer balance de estos treinta años. Existen ya muchos y muy solventes, por lo que basta con dejar constancia de lo positivo de la experiencia antes de pasar a las reflexiones de futuro. Para ello sirvan de adecuado colofón a este apartado las consideraciones que hacía hace poco más de un año el Director de la Oficina de Información del Parlamento Europeo en España (SAMPER, IGNACIO: *30 razones para 30 años de España en la Unión Europea*):

*“Los analistas se han referido a menudo a nuestro ingreso en la UE como el Plan Marshall que España nunca tuvo y tanto necesitaba para potenciar su desarrollo. Si nuestra renta per cápita rozaba el 72% de la media europea en 1986 (con 12 países miembros) hoy es del 94% respecto a la UE de los 28 – y en los años previos a la crisis llegamos a superar en cinco puntos esta media, lo que nos invita a transitar del grupo de países receptores netos de ayudas comunitarias al de los países contribuyentes. Los entonces 38,3 millones de españoles contaban con una esperanza de vida de 76,4 años. Hoy somos ya 46,5 millones de habitantes con una esperanza de vida entre las más longevas en Europa (83,2 años). En medio, tres décadas de inmersión en Europa que nos dejan la participación en una moneda común y un saldo positivo en nuestras arcas. Y es que la UE ha invertido solo en fondos regionales (FEDER, FSE y Cohesión) en España la friolera de 150.000 millones de euros desde 1986 hasta hoy.*

*Pero la apuesta por la Unión Europea nunca se entendió como un mero juego de sumas sino como un proyecto de paz, estabilidad y democracia. Tres décadas de pertenencia al Club europeo no han limitado sus efectos a la transformación económica del país –quizás más vulnerable hoy a los efectos de la globalización y la reciente crisis económica internacional, cara y cruz de nuestra apertura al mundo–, sino que han provocado avances importantísimos en la modernización de la sociedad, la protección de sus ciudadanos y consumidores, la política exterior y los*





*asuntos de justicia e interior - en los que la UE impacta sobre todos sus Estados Miembros y en donde, de manera indudable, España ha identificado sus prioridades y estrategia internacional.*

*Pese a la crisis financiera de estos últimos siete años, la actualidad nos dibuja hoy como un Estado miembro moderno, profundamente europeísta (como confirman 30 años de encuestas y eurobarómetros), que ocupa el quinto puesto por peso y población en este Club de 28 y que destaca, entre otras cosas, por haber servido de catalizador en el impulso de políticas claves tan diversas como la lucha antiterrorista y la euroorden de detención, la ciudadanía europea o la política de cohesión, y haber liderado las relaciones exteriores de Europa hacia Latinoamérica y la ribera sur del Mediterráneo.”*

### **¿NECESITA LA UNIÓN EUROPEA “UN NUEVO RELATO”?**

Últimamente está haciendo fortuna el mantra de que Unión Europea necesita “un nuevo relato de éxito” que sea comprensible para los ciudadanos.

La expresión es muy equívoca: ¿qué significa “relato de éxito”? La integración europea no es un cuento, ni una serie de televisión que, cuando empieza a aburrir, se cambia por otra que interese al personal.

La integración europea ha sido una realidad de éxito – para todos sus miembros, no solo para España – porque obedece a una necesidad histórica que la va impulsando y que le permite ir superando sucesivas crisis o, en palabras de Monnet, construirse a golpe de crisis. La política no es una ficción (aunque algunos no parezcan darse cuenta) y los relatos tienen que ajustarse a la realidad, no viceversa. Por otra parte, quienes hablan de “nuevo relato” (como quienes preconizan “otra Europa”) no concretan en qué consiste ese nuevo relato (ni cómo será esa otra Europa). Concretemos: si no se quiere caer en la utopía o en el puro cuento, hay que concretar.

La Unión Europea actual se fundamenta en unos valores conocidos, que el artículo 2 del Tratado de la Unión plasma así:

---

*La integración europea ha sido una realidad de éxito para todos sus miembros.*

---

*“La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre hombres y mujeres”.*

Sus objetivos están igualmente definidos en el artículo 3 del mismo tratado:

- “1.- La Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos.*
- 2.- La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas, conjuntamente con medias apropiadas en materia de control de fronteras exteriores, de asilo, inmigración y de prevención de criminalidad y de lucha contra la delincuencia.*
- 3.- La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de precios, en una economía social de*



*mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, se promoverá el progreso científico y técnico. La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección social, la igualdad entre hombres y mujeres, la solidaridad entre generaciones y la protección de los derechos del niño. La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros. La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo.*

*4. La Unión establecerá una unión económica y monetaria cuya moneda es el euro.”*

---

*A mi juicio cambiar de modelo no sería bueno ni para España ni para el resto de Europa.*

---

Evidentemente no todos esos objetivos se han logrado alcanzar del todo, ni se podrán alcanzar completamente nunca. Pero definen claramente un modelo y una ambición. La Unión Europea que deseamos la mayoría de sus ciudadanos. Entre ellos, hasta ahora y espero que también en el futuro, la mayoría de los españoles. Pero una cosa es tratar de corregir las imperfecciones del modelo, una tarea tan necesaria como inacabable, otra muy distinta es cambiar de modelo, ya sea de fundamentos o de objetivos.

Por tanto no sirve hablar de “nuevo relato” sin desvelar que hay detrás de ese pretendido nuevo relato: si se quiere sustituir la Europa de la no discriminación y el respeto a las minorías por una “Europa de las identidades” que sitúe en posición de privilegio a las mayorías o a sus religiones tradicionales; o una Europa que, so pretexto de multiculturalidad, pretenda limitar la aplicación a todos los derechos humanos; o una Europa que no sea más que un simple mercado común, o una Europa basada en la lucha de clases o en cualquier nueva variante marxista.

A mi juicio cambiar de modelo no sería bueno ni para España ni para el resto de Europa. Por tanto, durante los próximos lustros nuestras políticas deben orientarse a consolidarlo, con o sin nuevos relatos, que eso es lo de menos, pero sin perder de vista los fundamentos y las perspectivas de lo que ha sido y sigue siendo un modelo de éxito.

¿Cómo se puede trabajar por esa consolidación? En apartados sucesivos intentaré esbozar algunas reflexiones sobre ello, tomando como puntos de referencia los dos grandes objetivos fundacionales a que antes me he referido: la paz y la prosperidad.

◀ El euro es moneda oficial en España desde el 1 de enero de 1999 y llegó a nuestros bolsillos en 2002. © European Union, 2010 / Source: EC - Audiovisual Service



## RETOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ. LA PAZ INTERIOR

Empleo adrede la expresión “construcción de la paz” porque la paz no es algo que se nos regala ni una situación que se consigue de una vez por todas y para siempre. La paz hay que construirla continuamente, día a día y hay que esforzarse para lograrla.

“*La Unión Europea es un formidable artilugio para la paz, único en la historia.*”

La Unión Europea es un formidable artilugio para la paz, único en la historia, porque por primera vez en una historia interminable de guerras, entre europeos sus fundadores propusieron un nuevo método. Lograr la paz mediante la concordia en lugar del enfrentamiento y edificar esa concordia creando poco a poco vínculos pacíficos entre los europeos “mediante realizaciones concretas que produzcan la solidaridad común” (Declaración de 9 de mayo de 1950).

Sesenta y seis años después esos lazos forman un tejido muy sólido, capaz incluso de resistir el desgarramiento de una parte importante (el Brexit) sin deshacerse. Tan efectivo ha sido el método que ningún joven europeo de hoy imagina tener que luchar contra quienes para sus abuelos eran “enemigos hereditarios”. Hoy no se concibe lo que ha sido la tónica histórica durante siglos: la guerra entre europeos. El Premio Nobel ha venido a reconocer un logro inconcebible hace un siglo, y que ha sido tan rotundo que ni siquiera ya lo apreciamos en todo su valor.

Que la guerra entre los Estados miembros de la Unión no sea ya concebible es un inmenso logro, desde luego, pero no significa que esta sea ya el Espacio de Libertad Seguridad y Justicia a que aspiramos. Para ser realistas, preciso es reconocer que aún falta mucho para aproximarse a ese objetivo, aunque se hayan dado pasos importantes en esa dirección.

En 1950 nadie imaginaba que la futura Unión Europea pudiera tener competencia alguna en materia de seguridad interior, orden público, justicia o policía. Cuestiones todas ellas celosamente reservadas a la soberanía de cada Estado miembro y en las que cada cesión de competencias, aunque fuese para ejercerlas en común, costaba y cuesta más que la extracción de una muela.

La realidad, sin embargo, fue demostrando que no se podía lograr un mercado común sin una frontera exterior común, una eliminación de las fronteras interiores y una libertad de circulación de las personas. Lo que planteaba problemas comunes de justicia y seguridad.

La primera reacción fue, como tantas otras veces, no ir a la integración, sino conformarse con la mera cooperación interestatal. Pero pronto se vio que resultaba insuficiente y ya en el Tratado de Maastricht se comunitarizaron en parte las cuestiones de asilo, inmigración y cruce de fronteras, quedando en la esfera intergubernamental





---

*La Unión  
Europea es capaz  
incluso de resistir  
el desgarramiento  
de una parte  
importante (el  
Brexit) sin  
deshacerse.*

---

la cooperación policial y judicial en materia penal. Un sistema sumamente complejo y, en palabras de Martín y Pérez de Nanclares “*opaco ... y con graves deficiencias de eficacia, democracia y transparencia*” (Revista de las Cortes Generales, núms. 70, 71, 72, pg. 90).

Por otra parte, la irrupción del terrorismo islamista sacudió y sigue sacudiendo la conciencia de las naciones en materia de seguridad interior. La caída de las Torres Gemelas fue el primer aldabonazo de una serie que ha puesto de manifiesto cómo, en este mundo globalizado, ya no existen compartimentos estancos en materia de seguridad. Percibimos con aterradora frecuencia como ningún Estado se basta por sí solo para hacer frente a los desafíos que cada dos por tres se plantean a su seguridad interior.

“...hay muchas negociaciones y muchos esfuerzos españoles para más eficacia, más cooperación y más justicia.”

La respuesta europea ha sido un gran salto adelante en el Tratado de Lisboa, por el cual el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia pasa a las competencias comunitarias compartidas entre la Unión Europea y sus Estados miembros, presidido por los principios de armonización, reconocimiento mutuo y cooperación operativa.

España sufrió mucho en la primera mitad de estos treinta años de adhesión, de la falta de cooperación policial y judicial (especialmente en la lucha contra el terrorismo etarra) de algunos de sus socios europeos. Por ello ha estado siempre en primera línea de los avances en esta materia, en la Europa de Maastricht y en la de Lisboa, la EUROORDEN, EUROPOL, o FRONTEX son palabras que ya nos van resultando conocidas, pero detrás de cada una de las cuales hay muchas negociaciones y muchos esfuerzos españoles para más eficacia, más cooperación y más justicia.

Por ese camino hay que seguir. El desafío del terrorismo no desaparecerá en dos días y la avalancha de la inmigración, que no puede ser tratada como un proceso migratorio normal, no lleva trazas de disminuir a corto plazo y despierta reacciones de xenofobia y temor en gran parte de nuestro continente.

España tiene una experiencia valiosa, tanto en materia de lucha contra el terrorismo como en regulación del flujo migratorio e integración de los inmigrantes. La está poniendo a disposición de sus socios

© Frontex , 2015 / Source:  
EC - Audiovisual Service



y tiene que seguir haciéndolo, porque en el marco del Tratado de Lisboa hay que acabar de poner en marcha:

- un sistema integrado de gestión de fronteras exteriores
- un sistema común de asilo
- una política común de inmigración

Nada de eso es fácil ni se consigue en dos días. Tampoco con soluciones simplistas e irrealizables, como dejar entrar a todo el que llegue o, en el otro extremo, levantar muros o cerrar fronteras. Ni marchándose de la Unión, como Gran Bretaña.

### LA PAZ EXTERIOR: DIPLOMACIA Y DEFENSA

A) La Política Exterior y la de Defensa estuvieron a punto de ser comunitarizadas en 1950 con el Tratado de la Comunidad Europea de la Defensa. Su fracaso en el último momento por la acción combinada de los partidarios del General De Gaulle, de los socialistas franceses más radicales y de los comunistas, fue la crisis primera y la más seria de las que ha padecido la integración europea y ha dejado hasta hoy la imprescindible defensa europea en el ineficaz terreno intergubernamental, paliado tan sólo por el protectorado norteamericano vía OTAN.

La necesidad de una política exterior común y una comunidad europea de defensa no solo no ha desaparecido en estos sesenta y seis años, sino que se hace cada vez más evidente, y las resistencias a avanzar en serio por ese camino, también. De tratado en tratado hemos ido arrastrando lentísimamente los pies hasta el punto de que tenemos los objetivos de una política exterior común y los medios para realizarla, pero no tenemos política exterior común. También tenemos unidades militares teóricamente comunes y llevamos a la práctica acciones militares comunes, y no una ni dos sino varias decenas; pero no hay una defensa común.

Intentaré dedicar unas palabras a tratar de explicar algo más esta situación y qué perspectivas presenta para la acción de España:

a) Hasta el Tratado de Lisboa la acción diplomática y militar era competencia exclusiva de cada Estado miembro, aunque entre ellos cooperasen y se concertasen en la medida de lo posible. Pero, por otra parte, las Comunidades Europeas, que tenían personalidad internacional propia, eran competentes para las relaciones comerciales y aduaneras y, la ayuda al desarrollo, así como algún otro asunto. Esto redundaba en dispersión de la acción exterior con la consiguiente ineficacia.



Todos los Estados de la Unión ▲  
compartimos un mismo modelo  
de pasaporte

---

*En este mundo  
globalizado,  
ya no existen  
compartimentos  
estancos en materia  
de seguridad.*

---

“ La imprescindible  
defensa europea  
sigue estando en  
el ineficaz terreno  
intergubernamental.

b) El Tratado de Lisboa quiso ser un paso adelante en la integración. Para ello las Comunidades Europeas fueron absorbidas por la Unión Europea – hasta entonces un ente más bien evanescente que pasó a ser una persona jurídica internacional y cuya acción exterior por primera vez se consideró como un todo, aunque una parte siguiesen desarrollándola los Estados miembros y otra la Unión Europea. Como ha destacado el profesor Aldecoa *“Una aportación política clave del Tratado de Lisboa es la introducción de un marco conceptual para la programación política del conjunto de la acción exterior europea”*. (ALDECOA, FRANCISCO: “La Política Exterior y la Política Europea de Seguridad y Defensa en el Tratado de Reforma: La Consolidación de la Política Exterior Común”, en Revista de las Cortes Generales, núms. 70/71/72, pg. 241). Este marco se define particularmente en el artículo 21 del Tratado de la Unión, cuyo apartado 1 dice así:

*“1. La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional.*

*La Unión procurará desarrollar relaciones y crear asociaciones con los terceros países y con las organizaciones internacionales, regionales o mundiales que compartan los principios mencionados en el primer párrafo. Propiciará soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de las Naciones Unidas”*.

Estos principios y valores se plasman en unos objetivos que se recogen en el apartado 2 de ese mismo artículo 21 al que me remito.

c) Comentando el artículo 21 ha podido afirmar el profesor Aldecoa:

*“Ese marco político de principios y objetivos además aplica un paradigma nuevo de política exterior frente al modelo anterior. Si antes la PESC estaba definida por la defensa del interés común de los Estados miembros, el Tratado de Lisboa impone que la acción exterior se defina en base a una política de responsabilidad, esto es, sobre la necesaria implicación europea en la gestión de los problemas internacionales”*.

El profesor Fernández-Liesa, por su parte, ha definido ese modelo como “un modelo ético de las relaciones internacionales”, pero añade (FERNÁNDEZ-LIESA, CARLOS. R: “La acción exterior europea en el Tratado de Lisboa”, en Revista de las Cortes Generales, núms. 70/71/72, pg. 281):

*“Este modelo descansa en los principios y objetivos de la Unión en su acción exterior, así como en parte de la práctica comunitaria. Pero este mode-*



---

*La aplicación de este modelo ha tropezado con la crisis mundial y el recrudecimiento de las tensiones internacionales.* ” ”

---

*lo habrá de examinarse en un futuro, en cada una de sus dimensiones, con la práctica internacional de la Unión, verdadero test de su efectividad”.*

d) La aplicación de este modelo ha tropezado, sin embargo, en estos años con dos obstáculos inesperados: uno, la crisis económica mundial que ha afectado a la Unión y a la financiación de su política exterior, disminuyendo el *soft power*, y otro, el recrudecimiento de las tensiones internacionales, tanto con Rusia como con el islamismo en Oriente Medio y África. Que exige de la Unión y sus Estados miembros no sólo el ejercicio del poder blando, sino el del poder duro.

e) Los principios inspiradores de ese modelo y sus objetivos son perfectamente coherentes con la Constitución de 1978 y con los intereses de España, siempre que no se produzca un vuelco político en sentido tercermundista, por lo que, siendo uno de los principales países de la Unión nos corresponderá cooperar lealmente a que el modelo sea cada vez más efectivo, porque es el interés común. No son necesarias iniciativas ridículas e inoperantes como la Alianza de Civilizaciones, basta con estar atentos a que no se pierda de vista que son de zonas del mundo que para nosotros siempre han sido especialmente sensibles, y que hay que aplicar a esas relaciones el artículo 21.

f) El Tratado de Lisboa no se contenta con definir un marco conjunto para la política exterior común. No se atreve a dar el paso definitivo de confiarlo a un brazo ejecutor único, que sólo podía ser la Unión, pero confía al responsable principal de la política exterior de la Unión la tarea de coordinar las políticas exteriores de los Estados miembros para que se ajusten a ese modelo único. Y a ese ejecutor/coordinador, el (hasta ahora “la”) Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad, se le dota, además, de un cuerpo diplomático propio comunitario, que no sustituye sino que se añade a los cuerpos diplomáticos de los Estados miembros, y que, pese a todas las reticencias y predicciones, se ha puesto en marcha en un tiempo récord y con un resultado más que notable.

Para cualquier país europeo jugar a gran potencia y pretender un protagonismo mundial es ridículo, y además muy caro. Sólo la Unión Europea puede ser un actor internacional capaz de medirse con Estados Unidos, con Rusia o con China.

Nosotros lo que tenemos que procurar es que esa acción y esa diplomacia exterior conjuntas vayan sustituyendo progresivamente a las nacionales y que sean verdaderamente comunes, representantes de los

---

*El Tratado de Lisboa quiso ser un paso adelante en la integración.* ” ”

---

“*Nosotros lo que tenemos que procurar es que esa acción y esa diplomacia exterior conjuntas... sean verdaderamente comunes.*

intereses del conjunto y no de uno, de dos o de tres países. Aunque eso suponga décadas de trabajo y de esfuerzo para ir elaborando ese interés común que nunca surge como por ensalmo y menos en este campo privilegiado para las vanidades y los recelos históricos nacionales.

De momento y como etapas más próximas habría que pensar en tres líneas de acción:

- el establecimiento de una política diplomática a varias velocidades, o sea más comunitaria en ciertos sectores o zonas geográficas, y sólo cooperativa o predominantemente cooperativa en otras;
- la mayor aplicación de procedimientos de decisión mayoritarios, especialmente en los sectores o zonas de diplomacia comunitaria;
- la sustitución de las participaciones nacionales en organismos internacionales por una participación comunitaria.

B) El Tratado de Lisboa también entrañó avances, al menos teóricos, hacia el objetivo de una Política Común de Seguridad y Defensa. Sin embargo, esta PCSD es aún un objetivo lejano.

a) El Tratado de Lisboa desarrolló y mejoró los instrumentos de gestión de crisis en terceros países -las llamadas “Tareas de Petersberg”- ampliando los casos en los que podrían llevarse a cabo, permitiendo que una acción de la Unión se encargue a un Estado miembro o un grupo de Estados miembros, y simplificando los procedimientos de financiación. Estas mejoras han sido eficaces y han permitido a la Unión (y sobre todo a algunos de sus Estados miembros) hacer frente al creciente número de situaciones de crisis con razonable agilidad y efectividad.

España ha formado siempre parte de ese núcleo activo y debe seguir en esa línea, contando con sus limitaciones presupuestarias pero es tirando al máximo, como hasta ahora, nuestras posibilidades.

La única defensa real posible para los europeos, aparte la OTAN, es la defensa en común y, a falta de unas fuerzas armadas de la Unión, las misiones Petersberg permiten mantener muchas unidades operativas y entrenadas para actuar conjuntamente.

El Brexit va a privar a la Unión Europea de uno de sus Estados miembros mejor dotados para la defensa pero también más reticentes ante cualquier defensa común. Esta nueva situación, y la creciente presión norteamericana para que los europeos asumamos una parte mayor de coste de nuestra defensa, obligará a la Unión a plantearse de una vez la realización de lo que se viene llamando cooperación permanente común que pueda servir a los fines de la OTAN, a las tareas Petersberg y a cualquier otra exigencia de la PCSD.



Operación Atalanta en el Golfo de Adén. © European Communities, 2009 ▲  
/ Source: EC - Audiovisual Service / Photo: Laurent Chamussy

b) Un paso indispensable en ese camino es empeñarse en que funcione de verdad la Agencia Europea de Defensa, cuyo objetivo fundamental es la contribución al establecimiento de una política europea de capacidades y armamento y que responde a la necesidad de reforzar la vertiente industrial de la defensa y la coordinación de las capacidades nacionales.

Las expectativas creadas por su creación en 2004 fueron grandes, pero su virtualidad ha sido más bien magra. Es este un terreno abonado para el proteccionismo, que se resiste a desaparecer invocando toda clase de nobles razones: históricas, sociales, industriales, etc. España, desde luego, no ha sido de los menos proteccionistas, y esas razones van a seguir estando ahí, pero si los europeos queremos dotarnos de un armamento eficaz y tecnológicamente al día, hay que olvidarse de que cada uno construya el suyo y tenga su fábrica, su astillero y su modelo y concebir, diseñar y construir el armamento en común. Será el único verdaderamente útil y asequible.

---

*La Agencia  
Europea de  
Defensa responde  
a la necesidad  
de reforzar la  
vertiente industrial  
de la defensa y la  
coordinación de  
las capacidades  
nacionales.*

---

## LA RECIENTE CRISIS Y EL OBJETIVO DE LA PROSPERIDAD

Ya me he referido al hecho de que uno de los objetivos fundacionales de las Comunidades Europeas fue la prosperidad, y con ella se identificó, porque el balance de sus 66 años de vida, a pesar de la reciente crisis, es espectacular en términos de aumento de nivel de vida en toda Europa y en particular en nuestro caso.

Pero la crisis con que ha comenzado este siglo XXI, la más fuerte desde la Gran Depresión, ha supuesto un parón en esa marcha ascendente, y ha permitido a los enemigos de la integración europea argumentar que esa ha sido un fracaso.

Desde luego la crisis ha puesto de relieve las debilidades de una unión económica y monetaria de la que con razón había dicho Delors que

nació coja, porque sólo la pierna monetaria estaba desarrollada; también puso de relieve que proceso europeo de toma de decisiones es lento, y más cuando tiene que afrontar problemas nuevos e inesperados. Todo eso es verdad, se han cometido errores, se ha incurrido en retrasos y todos hemos acabado pagándolo y seguiremos pagándolo, aunque algunos hayan sido más precavidos o diligentes que otros.

A pesar de todo ello:

- lo más duro de la crisis ya ha pasado;
- a diferencia de la Gran Depresión no ha desembocado en un conflicto armado;
- la Unión Europea no se ha hundido ni deshecho, y sus instituciones han ido respondiendo;
- el euro sigue vivo y fuerte, a pesar de todos los agoreros.

Bien, todo eso es importante, pero no basta. No es suficiente con haber parado la crisis, es necesario volver a la senda de la prosperidad.

¿Puede hacerse manteniendo nuestro modelo de economía social de mercado? Pero ¿qué es la economía social de mercado?

---

“ *Es necesario volver a la senda de la prosperidad.* ”

---





Hay quien dice que todo sistema basado en el mercado que contenga disposiciones o normas sociales es economía social de mercado. Otros la identifican con el “estado de bienestar” (*Welfare State*).

Ahora bien, la economía social de mercado es un sistema específico, cuyas características pueden enunciarse así.

1. La convicción de que el mercado libre y la propiedad privada son los medios más eficaces para la producción de bienes y la coordinación económica, así como para asegurar una alta dosis de libertad política. La propiedad pública tiene, por tanto, carácter supletorio.
2. El mercado libre es condición necesaria, pero no suficiente. La crisis ha demostrado que el mercado puede tener deficiencias y que no es capaz de autorregularse, como venía sosteniendo la Escuela de Chicago y otros grupos liberales. El sistema de economía sostiene que los poderes públicos (la Unión Europea, el Estado y las regiones, cada uno en su ámbito de competencias) deben establecer el marco normativo para el buen funcionamiento del mercado y velar por su correcta aplicación.
3. Un caso evidente de este modo de actuar es la protección de la libre competencia. Los monopolios, los carteles y cualquier esquema que confiere a un actor una posición dominante, perturban el funcionamiento del mercado y su funcionamiento. De ahí que incluso en los sistemas más liberales se haya ido imponiendo la necesidad de que los poderes públicos impidan esas restricciones a la libre competencia.
4. Los poderes públicos deben intervenir asimismo cuando la acción del mercado produce resultados que no respetan los derechos sociales legítimos. Como destacó Müller-Armack, “*la economía social de mercado es una organización muy eficaz, pero nada más que eso; dejar al automatismo del mercado la misión de crear un orden social permanente y velar autónomamente por la vida cultural y política, sería un gran error*”. La dimensión social no solo es esencial para la sociedad como un todo, sino también para el buen funcionamiento del mercado, que se nutre del gasto y de la inversión social.
5. De ahí que el mercado debe tener la última palabra sobre la producción de bienes, pero no sobre su distribución final. En otros términos, los efectos del mercado libre pueden (mejor dicho, deben) ser corregidos cuando es necesario garantizar un bienestar mínimo a la población.

Este es el sistema desarrollado en los años 40 del pasado siglo por la Escuela de Friburgo (Eucken, Rüstow, Böhm, Röpke) y llevado a

---

*La crisis ha puesto de relieve las debilidades de una unión económica y monetaria de la que con razón había dicho Delors que nació coja.*

---

“ Hay que terminar el proceso de consolidación económica y monetaria abordado en estos últimos años.

la práctica por el Ministro de Economía del Gobierno de Adenauer, Ludwig Erhard y su Subsecretario Alfred Müller Armack.

Cuando el Tratado de la Unión habla de “economía social de mercado” ¿se refiere a ese sistema específico o usa la expresión en un sentido más amplio?

A mi juicio el concepto es suficientemente amplio para englobar la política económica que ha inspirado a las instituciones europeas y a la mayor parte de los Estados miembros. Ciertamente desde la señora Thatcher los conservadores británicos y, al menos una parte de los liberales en otros países miembros, han tratado de inclinar el sistema hacia unos parámetros más neoliberales, más próximos al modelo norteamericano, mucho más centrado en la autorregulación del mercado, pero la crisis ha operado en sentido contrario y las consecuencias del Brexit irán en la misma dirección. En cuanto a las tendencias colbertistas y proteccionistas, aún fuertes en algunos países, estas van siendo superadas poco a poco por efecto del mercado interior.

No parece, por tanto, que la Unión vaya a cambiar su modelo económico, y los casos de Grecia y Portugal evidencian que, ni siquiera en el ámbito reducido nacional, se puede sustituir por otro sin meterse en una espiral de miserias y rescates.

Ahora que en España se habla tanto de “cambio” en abstracto, conviene tener claro que como socios de la Unión Europea que somos, ese cambio no puede ser de modelo, aunque este sea lo suficientemente amplio para permitir matices y ajustes menores.

### LÍNEAS DE ACCIÓN PARA RECUPERARSE DE LA CRISIS

El futuro plantea un reto: restañar los daños de la crisis y retomar la senda de la prosperidad pero sin volver a incurrir en los errores que llevaron a aquélla.

En esta dirección apunto algunas líneas de acción a las que España ya está prestando su apoyo y debe seguir prestándolo. Merece la pena referirse a ellas brevemente:

A) Hay que terminar el proceso de consolidación económica y monetaria abordado en estos últimos años, a saber:

a) La coordinación de los presupuestos nacionales por la Unión Europea (lo que se conoce con la denominación de “semestre euro-

Banco Central Europeo, Fráncfort. ►



“ Hay un trabajo teórico por hacer: estudiar cómo se puede regular mejor el funcionamiento del mercado para que la distribución final de bienes y servicios sea más justa.

---

---

peo”) que ha sido nada más y nada menos que trasladar a aquélla la fijación de las grandes orientaciones económicas; los Parlamentos nacionales siguen conservando su soberanía presupuestaria retórica, pero Bruselas fija el marco en el que estos presupuestos han de moverse.

b) El establecimiento de mecanismos de solidaridad (los fondos de rescate) que no son fondos propiamente dichos sino avales, pero que hay que comunitarizar en la reforma de consolidación de Tratados ya programada.

c) El saneamiento del sector financiero, tanto en lo que respecta a las entidades como a los productos (eliminación de los productos tóxicos y puramente especulativos). La banca europea se encuentra hoy en día bastante mejor que hace unos años, gracias a las medidas de saneamiento adoptadas, pero una economía estable no debe depender casi por completo del crédito bancario. Por eso es necesario avanzar hacia la unión de mercados de capitales, según la hoja de ruta que acaba de proponer la Comisión; debe ser un medio eficaz de financiación alternativa, de acceso más simplificado y diversificado.

d) La lucha contra la evasión fiscal y la introducción del Impuesto sobre Transacciones Financieras.

B) Son necesarios también incentivos al crecimiento que no sean contradictorios con el doloroso saneamiento de la economía y de las finanzas públicas puesto en marcha con motivo de la crisis. El estado del bienestar no es sostenible a base de endeudarse, y sustituir las deudas de los particulares por la del Estado o la de este por la Unión Europea no es la solución.

Pero la economía social de mercado necesita crecimiento, porque sin él no se pueden cumplir los objetivos a que antes me he referido; por tanto, el gran desafío es cómo financiar ese crecimiento sostenible, cómo poner en marcha inversiones con un retorno suficiente, aunque sea a largo plazo (medidas tales como: programar BEI para pequeñas y medianas empresas, el plan Juncker -que ahora se propone duplicar-, ayudas al empleo juvenil, proyectos I+D, redes transeuropeas, etc).



C) No hay razón alguna para echar toda la carga de prestaciones sociales al sector público, salvo prejuicios puramente ideológicos o la defensa de intereses corporativos. La colaboración de la iniciativa privada ha demostrado en muchos casos ser útil, en Europa y fuera de ella.

D) Aun así un nivel elevado de financiación pública es indispensable, la experiencia ha puesto de manifiesto que las subidas de impuestos tienen un límite. Luchar contra el *dumping* y el fraude fiscal no es suficiente. Es necesario:

- por una parte explorar nuevas fuentes fiscales (transacciones financieras internacionales, energía, contaminación ...)
- por otra reordenar los sistemas fiscales porque la Unión Europea supone la introducción de un nuevo nivel de poder y prestaciones, que ha de ser financiado (A este tema me referiré con mayor detenimiento más adelante).

E) Hay que reestudiar el funcionamiento de la economía de mercado desde el punto de vista de la distribución del producto social. Explico algo más lo que quiero decir: en la mitad última del siglo XX las tendencias hacia una distribución que favoreciese el desequilibrio social se corregían, por una parte, por la vía de los impuestos y, por otra, mediante los acuerdos entre los interlocutores sociales. La crisis y la globalización han puesto de manifiesto los límites de ambos mecanismos.

¿Bastará con la reactivación y con desincentivar las actividades financieras especulativas para frenar el crecimiento de la desigualdad?

Entiendo que no será bastante y que hay un trabajo teórico por hacer: estudiar cómo se puede regular mejor el funcionamiento del mercado para que la distribución final de bienes y servicios sea más justa, para que el mercado no sea un factor de desequilibrio social creciente. Esta reflexión sólo es planteable desde el marco de la economía social de mercado y, por eso, es en la Unión Europea donde hay que poner el cascabel al gato.

---

*El gran desafío  
es cómo financiar  
ese crecimiento  
sostenible.*

---

F) Todo lo que se haga para avanzar en el proceso de recuperación y hacia una verdadera unión económica requerirá un mayor control democrático, es decir, una mayor participación del Parlamento Europeo que es el órgano que representa a los ciudadanos.

En algunos aspectos, por ejemplo, en el de la coordinación presupuestaria (semestre europeo) esta mayor intervención debe combinarse con una mayor colaboración con los parlamentos nacionales. Es una vía que ya ha comenzado y en la que conviene profundizar.

---

“ *Las políticas agrarias y pesqueras comunes han sido esenciales.* ”

---



### **POLÍTICAS ESENCIALES PARA UNA UNIÓN EUROPEA ÚTIL PARA SUS CIUDADANOS**

Además de las medidas evocadas en el apartado precedente conviene recordar aquí una serie de políticas que han sido fundamentales para el bienestar de los ciudadanos de la Unión o que lo serán cada vez más en el futuro.

A) La política agraria común ha sido esencial por muchas razones:

Primera, la seguridad de la alimentación de un continente que no puede quedar enteramente dependiente de las importaciones en un tema tan vital.

Segundo, el impacto ecológico y demográfico del mantenimiento de masas de población importantes en el medio rural.

Tercera, el efecto redistributivo de rentas entre la población agraria y la rural, uno de los pocos instrumentos redistributivos de que dispone la Unión.

La política agraria común ha sido básica y seguirá siendo básica para el desarrollo de nuestras regiones, ricas y pobres, por lo que hay que seguir luchando por su mantenimiento con la financiación adecuada. Otro tanto cabe decir de la política pesquera común: sin el peso económico de la Unión, no tendríamos muchos de los caladeros que tanto necesitamos.

B) España también ha sido la gran beneficiaria de la política de cohesión social y territorial, especialmente de esta última. Aunque en el futuro otros ocupen ese primer puesto, habrá partes de nuestro país que seguirán necesitando ese impulso que, para el conjunto de la Unión y para la integración de los países de la última integración resulta vital.

Cohesión es una forma de solidaridad; tengamos bien presente que los retos que se van presentando sucesivamente a la Unión -incluido el de la emigración- son retos de solidaridad, que, a mayor abundamiento no es trocable: no se puede decir “yo quiero ayudas regionales pero no inmigrantes”. Preparémonos, por tanto, para ayudar y ser ayudados, porque vivir en la Unión lo va a exigir.

Europa no ha luchado sólo por ser un gran mercado, sino por fomentar el comercio y el desarrollo mundiales. Son dos vectores de acción política que hay que continuar:

Ratificando el último tratado con Canadá e impulsando la negociación que se está desarrollando con Mercosur y con los Estados Unidos. Aunque los enemigos del libre comercio se opongan, invocando toda clase de miedos y de pretextos, los beneficios para unos y otros son demasiado importantes para dejarlos pasar.

Retomar los esfuerzos por elevar la ayuda al desarrollo hasta el objetivo de 0,7%, invirtiendo la tendencia a la baja, y completándola con el ambicioso Plan de Inversiones para África y los países de nuestra vecindad que la Comisión trata de poner en marcha.

Utilizando los escasos instrumentos que existen para regular el comercio mundial: convenios OIT, acuerdos fiscales del G20, medidas *antidumping*, instrumentos de mediación y arbitraje de la OMC ...

C) La política europea de medio ambiente es ya una política consolidada.

De las grandes potencias económicas mundiales, la Unión es la que más en serio se ha tomado este capítulo, desde Kioto hasta París, dicho sea en su honor. No es una política exclusiva de la UE, por lo que cualquier avance exige concertar muchas voluntades, pero se ha ido progresando y las circunstancias nos lo exigirán cada vez más. España se ha posicionado hasta ahora en favor de esa política y debe

---

*Hay que continuar  
fomentando  
el comercio y  
el desarrollo  
mundiales.*

---









seguir haciéndolo; pero sería bueno que nuestro grado de cumplimiento de directivas y reglamentos mejorase sustancialmente.

D) La política energética, en cambio, se la han reservado sustancialmente los Estados miembros. La situación es altamente ineficaz e insatisfactoria – sobre todo desde el punto de vista de la seguridad – por lo que sería necesario que en el más breve plazo posible fuese la Unión la que garantizase tanto el suministro como la conexión entre todos los Estados miembros, para asegurar la distribución.

España está consiguiendo que vayamos dejando de ser una isla energética en la Unión, y todo lo que hagamos para irlo logrando y para reforzar la dimensión comunitaria será remar en la buena dirección.

E) La política de ayuda a la inserción de los jóvenes se ha revelado igualmente necesaria. Ni la política de educación ni la de empleo juvenil son competencia de la Unión, pero está y debe apoyar los esfuerzos de estos y lanzar iniciativas complementarias. Por ejemplo:

En su día se puso en marcha el programa Erasmus, para la movilidad de los estudiantes; el éxito ha sido tan grande, que ha sido necesario doblar su presupuesto y ampliar sus beneficios a otras clases de alumnos y a profesores. Erasmus ha sido la mejor prueba de que todo lo que facilite a los jóvenes y menos jóvenes el conocimiento de las muchas dimensiones europeas será bienvenido.

Hace tres años la Comisión lanzó un programa denominado “Garantía Juvenil de Empleo”. Hasta ahora nueve millones de jóvenes han conseguido gracias a él un puesto de trabajo, de aprendizaje o de prácticas. No es una cifra fabulosa, en una unión de 400 millones de habitantes y con un alto paro juvenil, pero debería ser un estímulo para que los Estados miembros más afectados, entre ellos España y sus regiones autónomas se pusiesen las pilas y apoyasen a fondo estas iniciativas o alumbrasen otras en la misma dirección.

Y apoyemos la recentísima iniciativa comunitaria de un Cuerpo Europeo de Solidaridad en el que los jóvenes de toda la UE

---

*La Unión es una  
de las potencias  
mundiales que se  
ha tomado más en  
serio la política de  
medioambiente.*

---

Parque histórico Quinta de la Fuente del Berro (Madrid). El proyecto LIFE “Olmos Vivos” tiene como objetivo la recuperación de las olmedas de olmo común y olmo ciliado en la cuenca del río Tajo. Se plantarán unos 16.700 olmos en los municipios de Aranjuez y San Sebastián de los Reyes, con la colaboración de la ETSI de Montes de la Universidad Politécnica de Madrid y el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Autor: Jorge Domínguez. LIFE+ Olmos Vivos.

---

“ La política de investigación y desarrollo para España es un salvavidas.

---

puedan realizar labores de voluntariado donde más se necesita su ayuda a fin de responder a las situaciones de crisis, como las de los refugiados o la de los desastres naturales. El objetivo de 100.000 voluntarios es verdaderamente modesto, pero contribuiría a hacer visible esa dimensión esencial de la Unión Europea que es la solidaridad.

F) La política de investigación y desarrollo, que es igualmente complementaria de la de los Estados miembros, pero que sirve de acicate eficaz a estos. Por algo ha sido una de las políticas cuyo peso, dentro del presupuesto de la Unión, ha ido aumentando significativamente. Para España es un salvavidas, que no podemos dejar que desaparezca.

G) Por último, no puedo dejar de mencionar la política de protección de los consumidores, fundamental para conseguir que el mercado único no se haya logrado a costa de nuestra salud y de nuestra calidad de vida. Sería muy largo mencionar todos los campos en que habrá que seguir actuando en los próximos años, pero creo que merece la pena citar por lo menos algunos:

- la protección de las ventas y servicios que se prestan con carácter transfronterizo;
- el despliegue masivo de la quinta generación de sistemas de comunicación móvil en toda la Unión Europea de aquí a 2025;
- la protección y abaratamiento de las comunicaciones de los consumidores en viaje (las tarifas en *roaming*);
- la protección del derecho de los consumidores a la intimidad, o sea la protección contra el uso indebido o no autorizado de sus datos;
- la protección de los derechos de autor frente a toda clase de piratería y copia ilícita;
- la protección de los derechos del niño frente a todas las posibilidades de abuso que ofrecen las nuevas tecnologías.



## NECESIDAD DE REORDENAR LA FINANCIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y DE ESPAÑA

A) El artículo 311 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, aprobado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 dispone, en sus dos primeros párrafos:

*“La Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas.*

*Sin perjuicio del concurso de otros ingresos, el presupuesto será financiado íntegramente con cargo a los recursos propios”.*

Es decir, establece con toda claridad dos principios, a saber:

el de suficiencia financiera: dotarse de los medios necesarios para cumplir sus funciones; y el de autonomía financiera: obtener dichos medios con recursos propios, no con recursos facilitados por otras instancias o escalones de poder.

Con la realización del proyecto ▲ de la red de saneamiento de la cuenca de Abroñigales, el Ayuntamiento de Madrid ha conseguido el tratamiento de un caudal de agua aproximado de 2,88 millones de m<sup>3</sup>/año del río Manzanares. Este proyecto ha sido cofinanciado en 2011 por el Fondo de Cohesión.

Se trata de dos principios que deberían concurrir en la financiación de todos y cada uno de los distintos niveles de poder en que este se reparte hoy: tanto los ayuntamientos, como las provincias, las regiones, los Estados y la Unión Europea deberían contar con los medios económicos necesarios para realizar las funciones que les competen o, por lo menos, ajustar éstas a los medios de que disponen, so pena de incurrir en el déficit objeto cada vez más de toda clase de prohibiciones legales.

La historia de la financiación de la Unión Europea es una historia de vaivenes y cambios de orientación desde el correcto enfoque de la inicial Comunidad Europea del Carbón y del Acero hasta la insatisfactoria, por caótica, situación actual, que el Parlamento Europeo ha caracterizado así (Informe Debaene / Jansen de 7 de abril de 1914):

*“El Parlamento Europeo ha reclamado continuamente que el presupuesto de la Unión sea financiado totalmente con recursos propios, como estipula el Tratado, y ha puesto de relieve sistemáticamente las insuficiencias y límites del actual sistema de recursos propios, que es opaco, injusto, no sujeto a control parlamentario, altamente complejo y totalmente incomprensible para los ciudadanos europeos que, en último término, soportan las consecuencias. El Parlamento Europeo considera que ese sistema viola, en esencia, la letra y el espíritu del Tratado”.*

Pudiera parecer un mero reproche técnico, pero no lo es; el problema de los recursos propios lo que está poniendo de relieve es una seria carencia democrática: que los ciudadanos, a través de sus representantes parlamentarios, no pueden controlar con qué medios va a contar la Unión para realizar las tareas que tiene encomendadas.

Aunque el presupuesto de la Unión Europea sea de un volumen muy pequeño (un 1% del PIB, cuando el de cualquier estado es del 40% al 50% de su PIB) esa circunstancia no justifica que los ingresos no sean decididos democráticamente por los representantes de los ciudadanos.

B) A mayor abundamiento, no sólo no se cumple el principio de autonomía financiera. A la Unión Europea se le echan encima cada vez más cargas, pero sin facilitarle los medios suficientes para realizarlas.

El 12 de diciembre de 1997 en el Consejo Europeo de Luxemburgo creí necesario llamar la atención de los Jefes de Estado y de Gobierno, en vísperas de poner en marcha la ampliación, sobre el hecho de que no se puede hacer más Europa con menos dinero y que el peligro estaba en desnudar a un santo para vestir otro, por lo que era necesario revisar y completar el sistema de recursos propios.

En los diecinueve años que llevamos desde entonces la Unión Europea ha doblado su extensión, y al menos aparentemente,

---

“ Los principios de la financiación de la UE: suficiencia y autonomía financieras.

---



---

*El volumen del presupuesto de la UE no justifica que los ingresos no sean decididos democráticamente por los representantes de los ciudadanos.*

---

sus funciones. Cada vez los ciudadanos y los Estados nacionales le exigen más y cada vez le otorgan menos medios, pues los recursos anuales no solo no han llegado al tope del 1,27% del PIB de Edimburgo sino que están en el 1% y bajando. Una minucia, si se compara con el de los presupuestos de los grandes Estados nacionales y notoriamente insuficiente si se compara con el volumen de la propia Unión cuando era la mitad de extensa y estaba mucho menos desarrollada.



Que esta insuficiencia no es una afirmación teórica sino un hecho real lo prueban algunos datos:

a) El primero es el déficit creciente en la liquidación de los presupuestos anuales al que antes he aludido, que ha llegado a la cantidad de 23.000 millones de euros y ante el que el Parlamento Europeo ha tenido que plantarse, exigiendo y obteniendo su liquidación como paso previo a la aprobación del último Marco Financiero Plurianual.

b) El segundo es la necesidad de ir arbitrando recursos extrapresupuestarios para ir atendiendo cuestiones concretas (con la complicación añadida de que para cada caso se pactan a menudo claves distintas de reparto). Algunos ejemplos:

- el Fondo Europeo de Desarrollo
- la financiación de cada operación concreta de mantenimiento o gestión de la paz
- la financiación de cada uno de los bancos de la Unión: Banco Central Europeo, Banco Europeo de Inversiones, etc.

c) El tercero y más espectacular ejemplo de esa necesidad de arbitrar recursos presupuestarios extraordinarios ha sido el de los fondos creados para venir en ayuda de los Estados miembros en dificultades a causa de la última crisis, que en total han movilizado unos 700.000 millones de euros, cinco veces el importe del presupuesto comunitario anual. Aunque aún no haya sido necesario gastar más que una tercera parte, pero cuya movilización es sintomática porque demuestra que cuando la necesidad aprieta la voluntad política puede hacer prevalecer la solidaridad comunitaria sobre la visión cicatera del “justo retorno”.

“ Hay que acabar con la dinámica del llamado “justo retorno”.

C) Una dinámica, la del llamado “justo retorno”, es decir, la pretensión de que lo que cada país aporte al presupuesto comunitario y lo que recibe de él estén en equilibrio con la que hay que acabar. ¿Por qué? Al menos por dos razones fundamentales:

a) No son los Estados miembros; son los ciudadanos comunitarios los que exportan e importan, compran y venden y con ello generan recursos; los Estados miembros son meros recaudadores y administradores.

b) Los beneficios de la pertenencia a la Unión Europea, como a cualquier comunidad política, no se pueden medir exclusivamente por lo que se reciba del gasto público: ¿cómo se miden los beneficios de la liberalización económica, de la bajada de tarifas, de la mejora de comunicaciones, de la seguridad jurídica, etc.? ¿Es que esos bienes no tienen valor? ¿Cómo se computan y se pueden incluir en una balanza real entre ciudadanos?

Pero es evidente que el “justo retorno” tiene la ventaja de la aparente simplicidad y de operar a favor del egoísmo. Por ello ha hecho y sigue haciendo estragos en la Unión Europea como en otras comunidades políticas.

▼ Parlamento Europeo. Bruselas.



Los españoles hemos podido comprobar y seguimos comprobando los estragos de ese falso principio en el sistema de financiación de las comunidades autónomas y la especulación con las balanzas fiscales. En la Unión sólo ha servido para tratar de justificar los atentados a la solidaridad y ampliar el sistema de recursos con toda clase de mecanismos de excepción y de rebaja, empezando por el famoso “cheque británico” (Uno de los pocos aspectos positivos del Brexit es que ese molesto vestigio de la época Thatcher desaparecerá).

Los presupuestos de la Unión no pueden inspirarse en esa dinámica del “justo retorno” sino en el principio de solidaridad y en criterios claros.

Los he analizado detenidamente en mi discurso de ingreso en la Real Academia Española de Ciencias Económicas y Financieras y no es menester volver a hacerlo ahora. Pero sí conviene decir que España debe luchar para que vuelvan a introducirse.

---

*Los próximos años  
van a ser claves en  
esta cuestión de la  
financiación de la  
Unión.*

---

D) En efecto, los próximos años van a ser claves en esta cuestión de la financiación de la Unión. En 2014 el Parlamento Europeo, utilizando los nuevos poderes conseguidos en el Tratado de Lisboa, logró:

- que se liquidase el déficit acumulado en años anteriores, mediante dos presupuestos extraordinarios.
- que el Marco Financiero Plurianual no sea definitivo para el periodo 2014-2020, sino que haya de ser objeto de revisión a propuesta de la Comisión antes de que acabe 2016.
- la creación de un grupo de alto nivel, compuesto por tres miembros designados por cada una de las instituciones, Parlamento, Consejo y Comisión, y presidido por el excomisario Monti, que realizará una revisión completa del sistema de recursos propios guiada por los objetivos de simplicidad, transparencia, equidad y responsabilidad democrática y que ese grupo emitiese un primer informe a fines de 2014 y que el resultado de sus trabajos sea examinado en 2016 en el seno de una conferencia interinstitucional con participación de los parlamentos nacionales; la Comisión, vistos los resultados, estimará si procede una nueva iniciativa sobre recursos propios.

Es muy probable que las negociaciones para la salida de Gran Bretaña y las modificaciones que se producirán en la Unión Europea como consecuencia de la misma, modifiquen ese calendario. Pero, al propio tiempo, harán inevitable la reconsideración global del sistema financiero de la UE. Y lo más probable es que la deriva hacia las dos

“ La razón de esa diferencia es sencilla: la Unión Europea está formada por 28 países diferentes en su historia, tradición mentalidad y costumbres. Cuanto más se tengan en cuenta esos factores al tomar una decisión más fácil será ejecutarla.

---

Europas, la de la primera y la de la segunda velocidad, afecte también a esa materia.

E) Si en España somos capaces de establecer un Gobierno razonable (es decir que no pretenda volver a épocas de gasto descontrolado o ensayar soluciones “bolivarianas”) habría que abordar el tema pendiente de la financiación de las comunidades autónomas, enfocándolo como parte de un todo global en el que hay cuatro niveles de poder (UE, Estado, comunidades autónomas y ayuntamientos) que obtienen sus recursos en último término del mismo ciudadano.

Pero no me hago ilusiones. Sé muy bien que nivel de presupuesto es nivel de poder, y que el poder se defiende con uñas y dientes. Para abordar esa reordenación no bastaría siquiera con un gobierno estable (¡con lo difícil que será lograrlo!), sino que sería necesario un Pacto de Estado, en el que estuviesen todos los partidos del sistema. Y hay al menos uno de los grandes partidos nacionales que aparenta querer estar al mismo tiempo dentro y fuera del sistema.

Bastante será, por tanto, que esa reordenación se vaya haciendo, aunque sea gradualmente, sin colisionar con las orientaciones económicas, financieras y presupuestarias que va a ir estableciendo la Unión Europea.

## **EUROPA DECIDE DESPACIO PERO DECIDE**

A) El proceso de toma de decisiones. El tópico en boga en los medios de comunicación es que las decisiones importantes a nivel europeo se toman a cencerros tapados, en tenebrosos conciliábulos secretos de los Jefes de Estado y de Gobierno.

¿Cuál es la realidad?

La realidad es que las decisiones en la Unión se toman por órganos de composición o designación democráticas y mediante procedimientos establecidos en los tratados (o en las normas que los desarrollan) con una fase de preparación o deliberación públicas. Procedimientos tan democráticos como los que se utilizan en los



países miembros pero con una diferencia sustancial, a saber: que en la Unión Europea están orientados a conseguir, siempre que sea posible, decisiones por consenso.

En la cultura popular está muy arraigada la idea de que para resolver un problema basta con dictar una ley o un reglamento. Esa es una falsa idea, a la que muchos, muchos años de promesas políticas, han contribuido sin duda. Quienes llevamos muchos años ejerciendo la abogacía, comprobamos continuamente cuán difícil es que una nueva ley arraigue en la sociedad, vaya creando costumbre y siendo cumplida como un hábito. Con las normas europeas, por comunes y por tanto en parte extrañas, eso pasa aún más. El consenso es, pues, fundamental.

B) Por tanto, del procedimiento de toma de decisiones en la Unión Europea se puede decir que es lento, incluso muy lento, y que suele carecer de atractivo mediático, pero no que es secreto, ni antidemocrático. Es más, sostengo y afirmo que es más democrático y, desde luego, mucho más consensual que el de la mayoría de los países miembros.

Tengamos en cuenta que estamos hablando de una vida política a escala continental y que esa dimensión y variedad se refleja inevitablemente, como ocurre también en los Estados Unidos de América, en la pluralidad interna de los partidos y en la necesidad de una continua composición y arbitraje entre intereses diversos y contrapuestos.

C) Esa lentitud ha resultado a veces desesperante cuando hemos tenido que enfrentarnos con una crisis de la última que nos ha asolado, pero no ha impedido adoptar a fin de cuentas decisiones necesarias e importantísimas:

a) La primera ha sido una modificación del Tratado de Lisboa, mínima en su extensión (un solo artículo) pero importantísima en su contenido, pues ha permitido que los Estados del Euro aportasen los fondos suficientes para rescatar a los que podían quebrar. Grecia, Portugal, Irlanda, Chipre y nuestro sistema bancario se han beneficiado de esta reforma.

Es una formidable operación de solidaridad y un reconocimiento por parte de los países del Euro de que los lazos que los unen son ya tan fuertes que ninguno puede permitirse el lujo de que se hunda otro, por muy pequeño que sea.

b) La segunda reforma de importancia ha sido completar la Unión Económica y Monetaria reforzando las cláusulas de estabilidad

---

*El procedimiento de toma de decisiones en la Unión Europea se puede decir que es lento, pero no que es secreto, ni antidemocrático.*

---

*La modificación del tratado de Lisboa ha permitido el rescate a los países que podían quebrar.*

---

---

“ La reacción de la mayoría de los europeos ha sido pedir más Europa.

(“twin pack” Tratado sobre Estabilidad, Coordinación y Gobernanza y “fiscal compact”) para la zona euro y dando un gran paso adelante en materia de unión económica, a saber, transfiriendo a Bruselas la coordinación de las políticas presupuestarias de los Estados miembros a la que ya me he referido.

c) El tercer bloque de reformas ha sido el que concierne a la banca. El sistema bancario europeo se ha saneado en su mayor parte, se ha implantado el sistema de vigilancia bancaria único –para todos los países del euro y para la mayoría de los demás- se han regulado o se está en vía de regular las operaciones de índole más especulativa y se están limitando las retribuciones e incentivos de los directivos de la banca. Se trata de un conjunto de normas muy complejo y que ha tenido que superar resistencias feroces, pero que pese a todo va saliendo adelante, incluso en lo que se refiere a la supresión de los paraísos fiscales en el interior de la Unión.

España ha apoyado sin titubeo esas reformas y, en el gran debate que se va a producir en los próximos años con ocasión del Brexit, le conviene impulsar:

- que se incorporen definitivamente a los Tratados comunitarios los textos específicos de los dos primeros bloques, como está previsto.
- que se sigan aprobando las normas necesarias para el buen desarrollo del tercer bloque.

### ¿HACIA DÓNDE VAMOS?

A) La reacción de la mayoría de los europeos ante la marcha de un miembro de la Unión tan importante como Gran Bretaña no ha sido seguir sus pasos, sino pedir “más Europa”. Y más Europa, es conseguir una Unión más fuerte y más completa que la que hasta ahora hemos logrado.

Más completa no en cuanto a su extensión (la ampliación sólo la creo posible en lo que afecta a alguno de los Estados balcánicos) sino en cuanto a su profundidad.

A lo largo de este artículo he tratado de apuntar por qué los europeos piden que la Unión Europea haga más en defensa de la paz y de la seguridad y en el mantenimiento y mejora de la prosperidad y del Estado del bienestar.

La Terminal 4 del Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid Barajas fue cofinanciada con fondos europeos. ▶







B) Eso es una Unión Europea más completa. Que, para que funcione mejor, tiene que ser también más fuerte, es decir, más federal.

a) Como todos los procesos federales, el de integración europea es gradual; las competencias se han ido atribuyendo a la unión de un modo gradual y progresivo. El famoso método Monnet no consiste esencialmente en dar pequeños pasos hacia la unión, sino en que esos pasos sean sólidos, creadores de lazos fuertes y resistentes. La Unión Europea se ha ido creando como las labores de punto de nuestras abuelas, nudo a nudo, tejiendo una red de intereses que nos unen en una comunidad. Una labor callada, que no se ve, sin la cual no hay federación y que es la que nos permite seguir unidos en los momentos difíciles.

b) A diferencia de otras empresas federales, no hemos empezado por unir los aspectos más espectaculares del poder: la diplomacia, las fuerzas armadas... No es un federalismo de fanfarria sino de cocido. Y forzoso es reconocer que la paz resulta mucho menos llamativa que la guerra.

En la marcha hacia una mayor área de federalización, la experiencia viene enseñándonos que, a menudo, se pasa por una fase intergubernamental antes de llegar a la comunitaria. A muchos esa etapa les causa alarma y proclaman a grandes voces que la Unión degenera. No comparto ese punto de vista por dos razones:

la evolución no se ha producido nunca de lo comunitario a lo intergubernamental, sino al revés; lo que es lógico, porque la fase intergubernamental permite acostumbrarse a resolver las cosas en común, aunque sea más trabajosamente;

después –y esta es la segunda razón- se acaba percibiendo que el método intergubernamental es mucho más lento e ineficaz que el comunitario; con lo que se acaba pasando, con mucho menos resistencia, a la fase federal.

Por eso los sucesivos gobiernos españoles han apostado, casi siempre, por la vía comunitaria, es decir, la federal, y no la intergubernamental; y los eurodiputados han estado en la misma onda hasta la presente legislatura, en la que la gran mayoría sigue estándolo. La “Europa de las patrias” era la que postulaba el régimen de Franco.

A España le interesa que la Unión Europea siga consolidando un funcionamiento federal a través del cual los representantes de los Estados miembros y los de los ciudadanos – los dos pilares de la Unión- vayan configurando la voluntad y la acción comunes que han sido y siguen siendo indispensables para construir la paz y la prosperidad.

---

“ A la UE y a España les interesa que la UE siga consolidando un funcionamiento federal.”

---







# CAPÍTULO 4

## LA COMUNIDAD DE MADRID EN 30 AÑOS DE PERTENENCIA A LA UNIÓN EUROPEA

---

D. PASCUAL FERNÁNDEZ

---









# LA COMUNIDAD DE MADRID EN 30 AÑOS DE PERTENENCIA A LA UNIÓN EUROPEA

## INTRODUCCIÓN

Este artículo analiza el proceso de convergencia de la Comunidad de Madrid en los 30 años de pertenencia de nuestro país a la Unión Europea. La convergencia se suele analizar revisando las transferencias recibidas de los presupuestos comunitarios. Por ello, comenzamos estudiando con detalle los fondos recibidos de España por diferentes categorías (Fondos Estructurales, de la Política Agraria Común –en adelante, PAC- y Otros Ingresos) así como las aportaciones españolas al presupuesto comunitario y sus saldos netos. Así mismo, se analizan las transferencias recibidas de los presupuestos comunitarios en la Comunidad de Madrid, independientemente de la Administración que los gestionara. Posteriormente se revisa el proceso de convergencia con respecto a la media comunitaria seguido por la Comunidad de Madrid y por el conjunto nacional. Se constata que los fondos europeos no han sido, claramente, el factor que ha condicionado la convergencia de la región de Madrid. Han sido otros los factores que fundamentan el liderazgo económico de la Comunidad de Madrid, que hemos resumido en su papel determinante como plataforma básica de la internacionalización de la economía española, en el centro neurálgico de la actividad científica e innovadora en nuestro país y en la alta cualificación de su fuerza laboral. Todos estos aspectos se estudian con detalle y se comparan con otras regiones y el conjunto nacional.



D. PASCUAL FERNÁNDEZ  
*Decano-Presidente del Colegio  
de Economistas de Madrid*

Pascual Fernández Martínez es Decano-Presidente del Colegio de Economistas de Madrid y Profesor Titular de Economía Aplicada en la Universidad Rey Juan Carlos. Es miembro de la Association of European Conjunction Institutes y del Global High Level Panel on Water and Peace (UN). Ha sido docente e investigador en varias universidades y ha desempeñado puestos directivos en la Comunidad Autónoma de Castilla y León (Director General de Tributos y Política Financiera) y de Madrid (Director General de Tributos); también en los Ministerios de Economía y Hacienda (Director General de Análisis y Programación Presupuestaria) y de Medio Ambiente (Secretario de Estado de Aguas y Costas).

- ◀ El Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón y el Programa Operativo FEDER Comunidad de Madrid 2007-2013 han cofinanciado el proyecto de adecuación ecológica y paisajística del Cerro de los Perdigones, que cuenta con una extensión de más de 20.000 metros cuadrados. Con este proyecto se ha logrado la restauración ambiental de la zona, respetando el arbolado de pinos de gran valor, conservación de caminos y lugares de estancia.

“ Los fondos europeos no han condicionado la convergencia de Madrid.

## RELACIONES FINANCIERAS ENTRE ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA. 30 AÑOS DE UE

La Unión Europea (o las Comunidades Europeas, como se denominaban con anterioridad al año 1993) ha ido variando su número de miembros a lo largo de los años. Desde la incorporación de España, en 1986<sup>1</sup>, hemos pasado de la UE-12 a la UE-15, a partir de 1995 (cuando se incorporan Austria, Finlandia y Suecia), UE-25 desde mayo de 2004 (se incorporan República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia), la UE-27 en 2007 (se incorporan Rumanía y Bulgaria) y en julio de 2013 la UE-28 (con la incorporación de Croacia). Y, cuando se confirme la salida del Reino Unido (2017 o 2018) pasaremos otra vez a ser UE-27. Esta cuestión es muy relevante, dado que los análisis se suelen hacer comparando con respecto al conjunto de la UE o de su media, que ha variado de forma muy significativa cada vez que se han incorporado nuevos países (y, particularmente, en 1995 y 2004, y 2007).

Por otra parte, el presupuesto comunitario se ha mantenido relativamente estable en cuanto a su volumen de recursos (alrededor de un 1% del PIB de la UE), pero sus sucesivos modelos de distribución de recursos y de aportación por parte de los distintos países han variado también de forma relevante. Inicialmente, y hasta 1988, el presupuesto comunitario se negociaba cada año, lo que implicaba complejos procesos de debate. Pero a partir de ese año se empezaron a negociar en bloques de años (conocidos como Perspectivas Financieras) de las cuales ya hemos tenido 5 bloques: 1983-1993, 1994-1999, 2000-2006, 2007-2013 y la actual del 2014 a 2020.

1 · Con anterioridad al año 1986 la UE estuvo formada por 6 miembros (CEE-6, entre 1957 y 1972, formada por Francia, Alemania, Italia, Holanda, Bélgica y Luxemburgo), CE-9 (entre 1973 y 1980, ampliada a Reino Unido, Irlanda y Dinamarca) y CE-10 (entre 1981 y 1985, cuando se incorporó Grecia), pasando a ser la CE-12 en 1986, cuando se amplió a España y Portugal. En 1993 cambió su nombre a UE-12.

La prolongación de la línea 11 del Metro de Madrid al barrio de La Fortuna en Leganés ha sido cofinanciada por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Esta ampliación facilita a los residentes de la zona el acceso a toda la red de Metro de Madrid, desplazando el uso del transporte privado. ▶



**CUADRO 1. RELACIONES FINANCIERAS ESPAÑA-UE. 30 AÑOS EN LA UE. MEDIAS ANUALES PARA DIFERENTES SUBPERÍODOS. DATOS EN MILLONES DE €**

	1986-1988	1989- 1993	1994- 1999	2000- 2006	2007- 2013	2014- 2016
FEOGA	769,9	2400,1	4634,2	7190,7	6916,6	7134,4
FF.EE. Y COHESIÓN	542,7	2366,1	5899,4	6723,9	5059,2	5001,6
OTROS INGRESOS	17,1	82,0	79,1	353,8	646,5	769,0
TOTAL INGRESOS	1329,7	4848,2	10612,7	14268,4	12622,3	12905,0
APORTACIÓN	761,4	2605,9	4640,1	8282,5	11063,3	13071,4
SALDO FINANCIERO	568,3	2242,3	5972,6	5985,9	1559,0	-166,4

Fuente: Elaboración propia a partir del Libro amarillo de los PGE. Varios años.2

España se ha beneficiado de importantes transferencias de fondos europeos desde su ingreso en la Comunidad en 1986, como podemos observar en el cuadro 1. La Política Agraria Común ha sido siempre la partida más importante del presupuesto comunitario, pero nuestro país se ha beneficiado de sus recursos especialmente a partir del periodo de programación 1994-1999, cuando superamos los 4.600 millones de € de ingresos anuales, para pasar al entorno de los 7.000 millones de € anuales a partir del año 2000 y hasta el momento actual (gráfico 1).

Respecto a los fondos estructurales, sobre los cuales se ha articulado la política de cohesión (cuyo objetivo es la convergencia real en niveles de renta de los territorios de la UE), en los años 80 representaban un porcentaje relativamente reducido del presupuesto y los países más beneficiados no eran, precisamente, los de menor nivel de renta. Así, entre 1986 y 1988 los cuatro Estados miembros con un PIB inferior a la media comunitaria (España, Irlanda, Portugal y Grecia) absorbieron el 35,3% de los fondos estructurales, que entonces representaban solo el 17,1% del presupuesto comunitario. Posteriormente aumentaron su peso en el presupuesto comunitario, pasando en el año 1993 a representar el 30,8% del presupuesto y en el año 1999 el 35,7%.

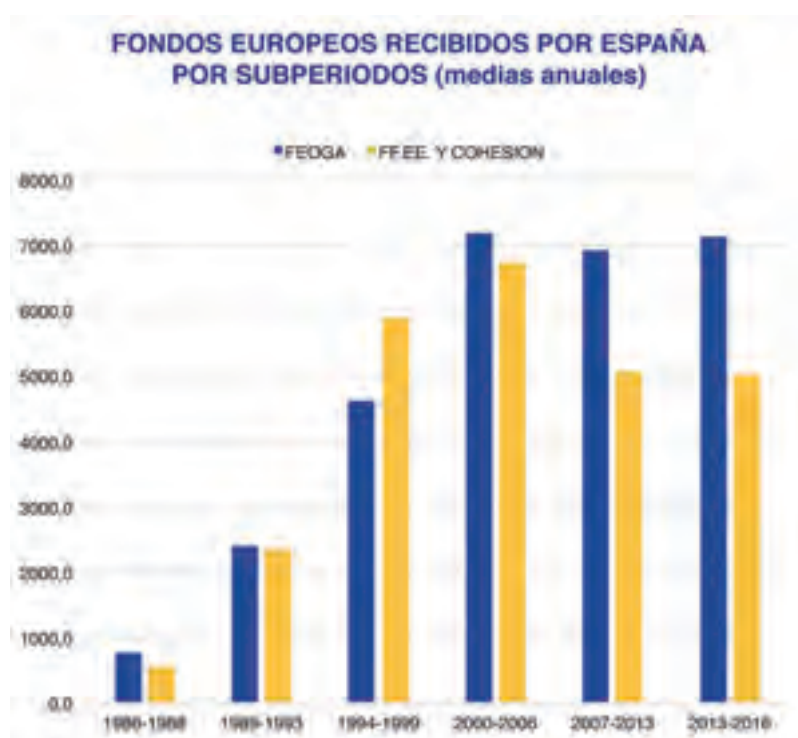
2 · FEOGA incluye el Feoga-Garantía hasta 1999 y, a partir de entonces, también los llamados fondos estructurales (FFEE.) agrarios y pesqueros (Feoga-Orientación, IFOP, FEAGA, FEADER, FEP...); FFEE. y COHESIÓN incluye todos los fondos estructurales entre 1986 y 1999 y, a partir de entonces, solo los FFEE. no agrícolas y pesqueros (FEDER, FSE y Fondo de COHESIÓN); OTROS INGRESOS incluye el 10% o 25% de compensación de Recursos propios tradicionales, Otros fondos comunitarios, Fondos CECA, etc.

*Madrid es una  
plataforma básica de  
internacionalización  
de la economía  
española.*

“ España se ha beneficiado de importantes transferencias de fondos europeos desde 1986.

La partida de otros ingresos incluye toda una lista de programas e instrumentos que ofrecen cobertura a los diferentes Estados miembros para financiar una serie de actuaciones enmarcadas en las políticas de educación, inmigración, investigación y desarrollo, etc. Pero no incluyen la totalidad de las transferencias de investigación y desarrollo, con las que la Unión Europea contribuye a financiar entidades públicas y privadas y que se recibirán directamente en estas entidades. En los últimos años, cerca de la mitad de estos ingresos se reciben en concepto de compensación por los gastos de recaudación de los recursos propios tradicionales.

**GRÁFICO 1. FONDOS DE LA PAC Y F.F.EE. RECIBIDOS POR ESPAÑA. 30 AÑOS EN LA UE. DATOS EN MILLONES DE €**



Fuente: Elaboración propia a partir del Libro amarillo de los PGE. Varios años.

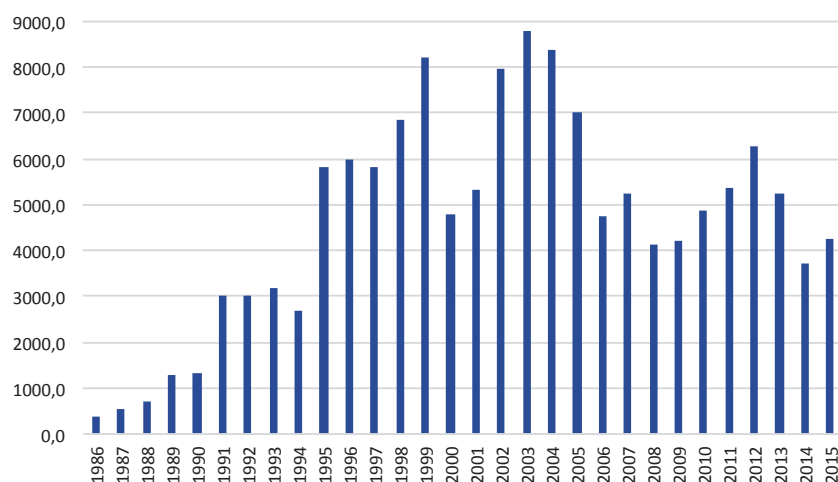
España ha recibido un volumen muy relevante de recursos de la política de la cohesión. Por su elevada población relativa parece que ha sido el gran beneficiado de estos fondos, pero realmente, no ha sido, ni mucho menos, el país más beneficiado de estos recursos, lo que podemos comprobar al analizar los recursos percibidos en términos de población. Así, entre 1986 y 1988, España apenas se benefició de la política de la cohesión (recibió en términos “per cápita” exactamente lo mismo que la media comunitaria, mientras que Irlanda recibía por habitante el 5,8 veces, Grecia 2,8 veces y Portugal



1,5 veces la media comunitaria). Esta situación mejoró entre 1989 y 1993, donde pasamos a recibir per cápita casi el doble de la media comunitaria (mientras que Irlanda recibía por habitante el 6,5 veces, Grecia 4,4 veces y Portugal 3,6). Y mejoró todavía más entre 1994 y 1999, donde pasamos a recibir 2,4 veces la media comunitaria (mientras que Irlanda recibía por habitante el 4,8 veces, Grecia 4,1 veces y Portugal 4).

En cualquier caso (cuadro 1 y gráfico 1), recibimos en media anual unos 500 millones de € entre 1986-1988, que pasaron a unos 2.300 en el período 1989-1993, a unos 6.000 en el período 1994-1999 (donde pasaron a ser nuestro retorno más importante del presupuesto comunitario), unos 6.700 entre 2000-2006 y algo más de 5.000 millones de € desde entonces<sup>3</sup>.

**GRÁFICO 2. FONDOS ESTRUCTURALES Y DE COHESIÓN RECIBIDOS POR ESPAÑA. 30 AÑOS EN LA UE. DATOS EN MILLONES DE €**



*España no ha sido el país más beneficiado de la política de cohesión.*

Fuente: Elaboración propia a partir del Libro amarillo de los PGE. Varios años.

Los fondos estructurales recibidos por España entre 1989 y 1993 habrían equivalido al 0,7% del PIB español y los recibidos entre 1994 y 1999 supusieron, aproximadamente, el 1,4% de nuestro PIB<sup>4</sup>. En los mismos periodos Irlanda recibió entre el 2,6% y el 2,8% de

<sup>3</sup> Las cifras del año 2016 son estimaciones, mientras que 2014 y 2015 son datos oficiales (aunque no definitivos). Posiblemente la previsión de 2016 es algo optimista, lo que posiblemente sesga al alza la media del período 2014-2016.

<sup>4</sup> FERNÁNDEZ, P. (1997): "Los fondos estructurales europeos y el desarrollo regional: balance de una década desde la perspectiva española". Información Comercial Española. Revista de Economía, nº 766, págs. 135-146. Octubre-noviembre.

---

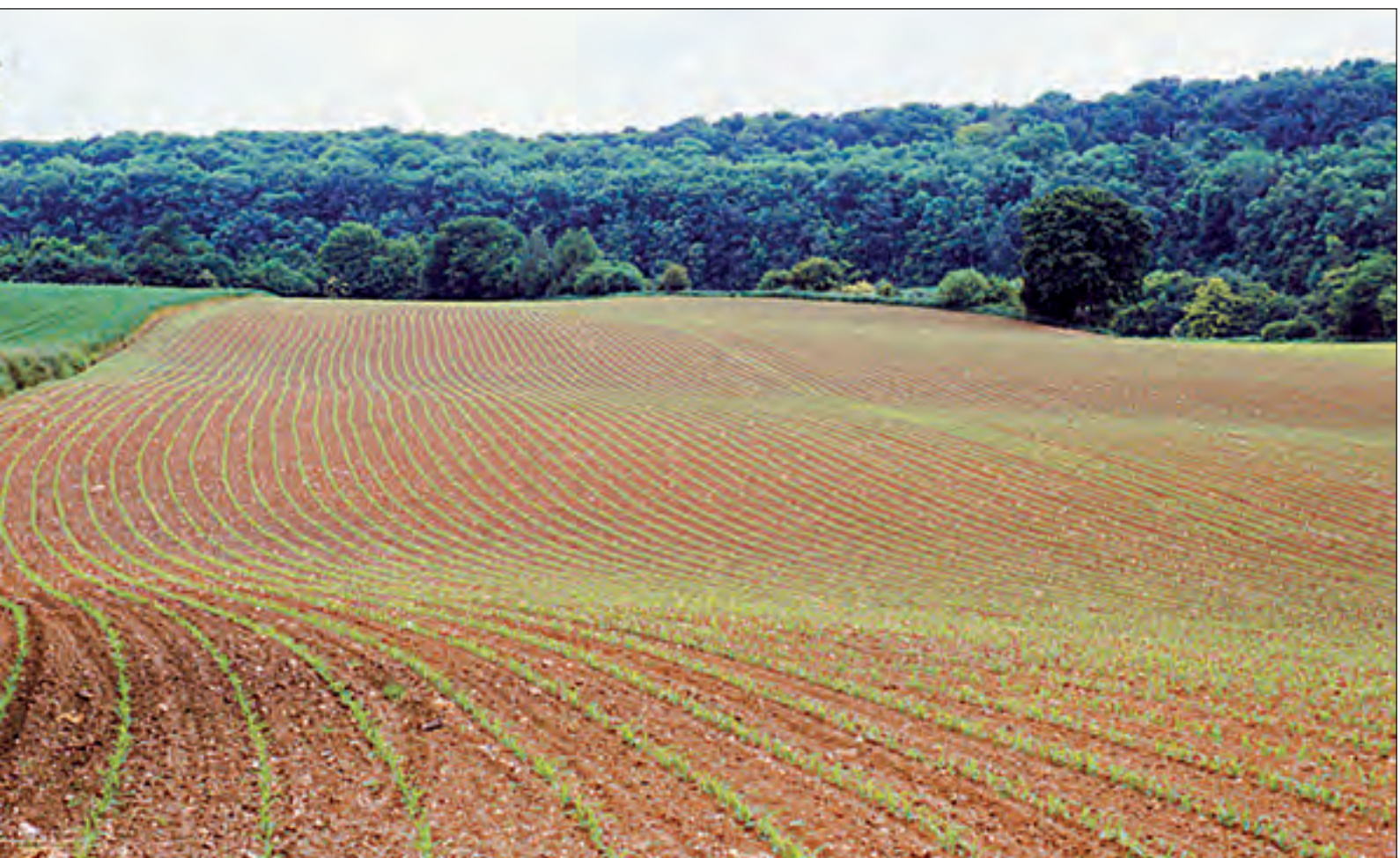
“ En total, 304.359 millones de euros en este período de 30 años.

---

su PIB por año, Grecia entre el 2,6 y el 3,6% y Portugal entre el 3 y el 3,9%. En cualquier caso, como podemos ver en el gráfico 2, las transferencias de los fondos estructurales han tenido fluctuaciones muy importantes de un año a otro, dependiendo de la ejecución (esencialmente presupuestaria) de estos recursos financieros.

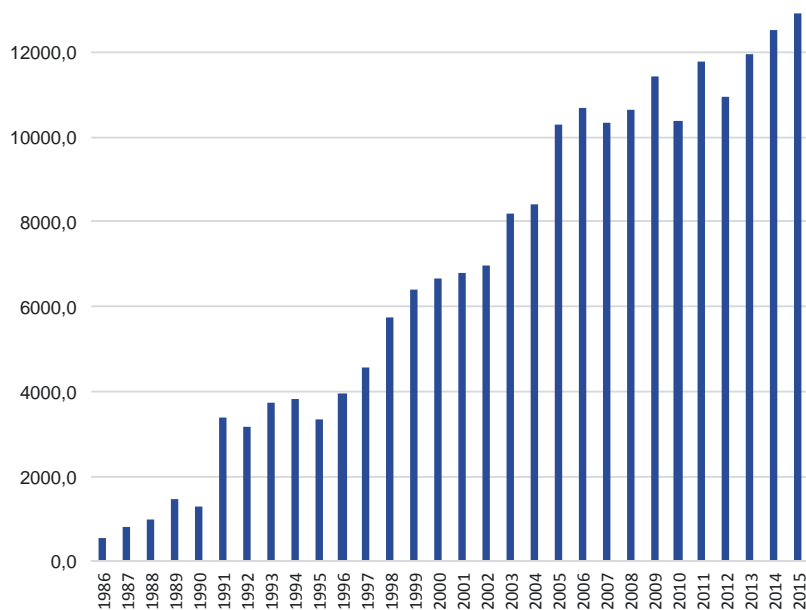
En cuanto al volumen total de los fondos recibidos en el período 1986 a 2015 (30 años), la PAC representa la más importante fuente de ingresos. España ha recibido en este periodo casi 155.500 millones de € de la PAC, seguidos a poca distancia de los Fondos Estructurales y de Cohesión, con algo más de 139.300 millones de € y unos 9.300 millones de € de Otros Ingresos. En total, 304.359 millones de € en el conjunto de este período de 30 años.

▼ ©Comunidad de Madrid.



Por su parte, nuestras aportaciones al presupuesto comunitario han ido aumentando de forma continuada, conforme ha ido aumentando nuestro nivel de renta, tanto por el proceso de convergencia real, como por el efecto estadístico de la convergencia derivada de la incorporación de nuevos Estados miembros de menor nivel de renta (gráfico 3). Para el año 2016 se prevé una aportación de nuestro país que, por primera vez, se situará muy próxima a los 14.500 millones de €. Y es previsible que, con la salida del Reino Unido, nuestra aportación continúe aumentando de forma significativa en los próximos años.

**GRÁFICO 3. APORTACIONES DE ESPAÑA AL PRESUPUESTO COMUNITARIO. 30 AÑOS EN LA UE. DATOS EN MILLONES DE €**



Fuente: Elaboración propia a partir del Libro amarillo de los PGE. Varios años.

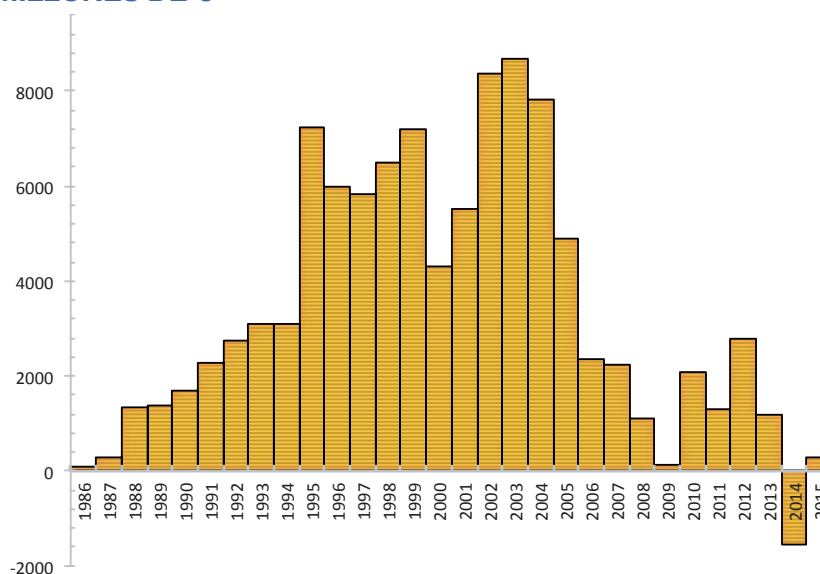
Como diferencia entre los recursos percibidos y nuestra aportación podemos observar en el cuadro 1 y en el gráfico 4 la evolución de nuestro saldo financiero neto con la UE. Dicho saldo ha sido siempre positivo desde nuestra incorporación en 1986, exceptuando el año 2014 en el que tuvimos un déficit de 1.545 millones de €. Es particularmente relevante destacar el período 1994 a 2006, 13 años continuados en los que nuestro saldo neto se situó prácticamente en los 6.000 millones de € cada año.

Globalmente, nuestra aportación total en estos 30 años al presupuesto comunitario alcanza algo más de 204.000 millones de € y el saldo neto acumulado en 30 años, entre 1986 y 2015, se sitúa en 100.327 millones de €.

*Nuestras aportaciones al presupuesto comunitario han aumentando de forma continuada.*

“ En 2016, España ha aportado más de 14.000 millones de euros al presupuesto de la UE.

**GRÁFICO 4. SALDO FINANCIERO DE ESPAÑA RESPECTO AL PRESUPUESTO COMUNITARIO. 30 AÑOS EN LA UE. DATOS EN MILLONES DE €**



Fuente: Elaboración propia a partir del Libro amarillo de los PGE. Varios años.

### LOS FONDOS COMUNITARIOS Y LA COMUNIDAD DE MADRID. 30 AÑOS DE UE

Para calcular los fondos comunitarios recibidos por la Comunidad de Madrid en este período de 30 años tenemos que recordar que, en primer lugar, han sido gestionados por diferentes administraciones (Comunidad de Madrid, Administración General del Estado, Ayuntamientos). Por otra parte, son una multiplicidad de fondos, que vamos a agrupar en tres bloques diferenciados: Fondos Estructurales y de Cohesión, Fondos de la Política Agraria Común y otros Fondos. Por otra parte, a lo largo de los años todos estos recursos financieros han ido cambiando de nombre, modelo de gestión, incluso de unidad administradora, a veces con diferentes consejerías, lo que dificulta su rastro. Como consecuencia, esta labor de cálculo es bastante compleja.

Las partidas más importantes del presupuesto comunitario, como ya hemos comentado, recogen los recursos financieros de la PAC y de la política de la cohesión, que se han centrado esencialmente en las regiones donde la agricultura es más importante (lo que suele coincidir con regiones de mayor extensión) y en regiones donde la renta relativa es más baja (las antiguas regiones Objetivo 1, después denominadas regiones Objetivo Convergencia, y actualmente Regiones Menos Desarrolladas).

Empezando por los Fondos Europeos, en el cuadro 2 hemos recogido una estimación de los fondos que han sido gestionados o invertidos entre 1989 y están previstos hasta el año 2020.



## CUADRO 2. FONDOS EUROPEOS Y DE COHESIÓN EN LA COMUNIDAD DE MADRID. 1989-2020

1989-1993		1994-1999		2000-2006		2007-2013		2014-2020	
Origen	Millo. €	Origen	Millo. €	Origen	Millo. €	Origen	Millo. €	Origen	Millo. €
Ob 2 y 5B	143,0	Ob 2 y 5B	244,5	Ob 2 y 5B	395,0	PR. Feder	336,9	PO Feder	250,0
Ob 3 y 4	44,1	Ob 3 y 4	107,0	Ob 3 y 4	695,8	PR FSE	181,1	PO FSE	416,1
P. Operat. 92-93	153,4	FEOGA+I-FOP	34,6	FEOGA+I-FOP	86,8	Otros	512,8	PYME	360,0
FEOGA+IFOP	12,1	F. Cohesion	294,8	F. Cohesion	216,0				
		Otros	637,0						
<b>TOTAL</b>	<b>352,6</b>		<b>680,9</b>		<b>1393,6</b>		<b>1030,8</b>		<b>1026,1</b>

Fuente: Elaboración propia. Millones de €.

Ello nos permite estimar, de forma aproximada, que la Comunidad de Madrid habría recibido alrededor de 3.751 millones de € entre 1986 y 2015. Pero hay lagunas de información en este cuadro: por ejemplo, no recogen los fondos recibidos en la Comunidad de Madrid entre 1986 y 1988. En cualquier caso, y asumiendo que estas cifras pueden estar infravalorando ligeramente el volumen total de fondos recibidos y/o invertidos en la Comunidad de Madrid en estos 30 años, podemos suponer razonablemente que la Comunidad de Madrid habría recibido entre el 2,7% y el 3% de los Fondos de Cohesión recibidos por España en este período, lo que constata el escaso volumen de estos recursos teniendo en cuenta que la Comunidad de Madrid representó, en dicho período, alrededor del 20% del PIB nacional y del entorno del 13% de la población. Diferentes autores reflejan esta menor percepción de recursos de la cohesión de la región de Madrid. Así, por ejemplo, Fernández (1997) señala que “en el período 1986-1995 (medido en ecus/habitante de 1986) Madrid habría recibido 32 ecus/habitante, mientras que regiones de menor nivel de renta, como Extremadura se habrían situado en 191, Asturias en 153 o Andalucía en 125”. También, Villaverde y Maza (2010)<sup>5</sup> cuando señalan: “La región de Madrid en el período 2000-2006 recibió 1.158 millones de € de F.F.E.E., lo que en términos per cápita, no alcanza el 30% de la media nacional. Así, Madrid es la región que menos fondos europeos recibe en términos per cápita, un volumen de recursos equivalente al 0,1% del PIB de Madrid. Por el contrario, la región que más recursos percibe, Extremadura, recibe un 442 € en términos per cápita, equivalente al 3,2% de su PIB regional.”

VILLAVERDE, J. y MAZA, A. (2010): “Los fondos estructurales europeos y la convergencia de las regiones españolas 2000-2006”. Papeles de Economía Española, núm. 123.

Respecto a los Fondos de la Política Agraria Común en la Comunidad de Madrid, al ser una región en el que el sector primario es relativamente poco relevante, tampoco ha recibido un volumen de recursos de la PAC significativos. Nuevamente, es complejo rehacer estadísticamente la serie histórica de los fondos de la PAC que ha recibido la Comunidad de Madrid en estos 30 años de pertenencia a la UE, particularmente en los primeros años. Vamos a utilizar un método indirecto de cálculo, a partir de las estimaciones de la distribución de los fondos de la PAC que desarrollan Rivas, Sineiro y Lorenzana (2007)<sup>6</sup>. Su método de cálculo permite determinar la asignación de estos recursos entre las diferentes provincias españolas, concluyendo en su estimación que los beneficiarios de la PAC de Madrid se sitúan entre las provincias que reciben un nivel de ayudas de la Política Agraria Común en el entorno de la media española, en el grupo que estos autores denominan “provincias con niveles medios de ayudas”. En este grupo, además de Madrid, se sitúan otras provincias como casi toda Castilla la Mancha (Albacete, Ciudad Real, Cuenca o Toledo, dado que Guadalajara se sitúa por encima de esta media) y otras provincias como Navarra, Zaragoza, Teruel, Ávila, Badajoz y Jaén.

Por otra parte, como podemos ver en el cuadro 3, el número de explotaciones agrarias o la Superficie Agraria Utilizada (SAU) de la Comunidad de Madrid es muy reducida, con relación al conjunto nacional, situándose entre el 0,8 y el 1,3% del total nacional. Hay que destacar que en este cuadro se presentan los datos del año 2009, pero podemos suponer razonablemente que dichos porcentajes no habrán variado mucho durante estos últimos 30 años.

Una estimación razonable de los fondos de la PAC que habría recibido la Comunidad de Madrid desde el año 1986 al 2015 sería suponer que se situarían entre estos porcentajes, probablemente más cerca de la banda alta del 1,3%, es decir, tomando como referencia el porcentaje que representa la Superficie Agraria Utilizada (SAU) en hectáreas de Madrid sobre la SAU en hectáreas del total nacional. Por tanto, podemos suponer razonablemente que la Comunidad de Madrid habría recibido del entorno de 2.021 millones de € de la PAC (el 1,3% de los 155.500 millones de € que ha recibido España en estos 30 años).

6 · RIVAS, A., SINEIRO, F. y LORENZANA, R. (2007): “Distribución Territorial de las Ayudas Directas de la Política Agraria Común en España”. Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, nº 205-206.

*De los 155.000 millones de euros que ha recibido España en la PAC, Madrid ha recibido 2.000 millones de euros.*

### CUADRO 3. DISTRIBUCIÓN AUTONÓMICA DE LAS EXPLOTACIONES AGRARIAS SEGÚN SUPERFICIE TOTAL Y SAU, AÑO 2009

	Número total de explotaciones	Superficie Total (Ha)	Explotaciones con tierras SAU	Superficie Total con SAU	SAU (Ha)
<b>Madrid</b>	8.284	384.920	7.925	383.283	315.261
<b>ESPAÑA</b>	989.787	30.614.088	967.194	30.526.972	23.752.613
<b>% Madrid</b>	0,84%	1,26%	0,82%	1,26%	1,33%

Fuente: Censo Agrario 2009. INE.

Y con respecto a los Otros Ingresos, como comentamos en el apartado 2, la parte más importante se corresponde con la compensación que reciben los Estados miembros por los gastos de recaudación de los recursos propios tradicionales y buena parte de las transferencias de investigación y desarrollo no se computan en dicha partida, al recibirse directamente en las entidades públicas y privadas que los gestionan. Aunque buena parte se reciben en la Comunidad de Madrid, no podemos reconstruir esta serie para los últimos 30 años.

Aunque estamos infravalorando estos datos, una estimación razonable de los fondos europeos recibidos y/o invertidos en la Comunidad de Madrid en estos 30 años podría ser de unos 5.748 millones de €, de los cuales 2.021 millones de € tendrían su origen en la Política Agraria Común y 3.727 millones de € de Fondos Estructurales y de Cohesión. Ello representaría el 1,9% del total de las transferencias del presupuesto comunitario recibidas por nuestro país en estos 30 años de pertenencia a la UE.

### CONVERGENCIA NACIONAL Y DE LA COMUNIDAD DE MADRID. 30 AÑOS DE UE

La convergencia real (en niveles de renta per cápita) es uno de los objetivos perseguidos por el Tratado de la UE. Sin duda, España ha mejorado de forma significativa sus niveles de renta en estos últimos 30 años, aunque parte de dicho proceso de convergencia es meramente estadístico, al haberse incorporado países con un nivel



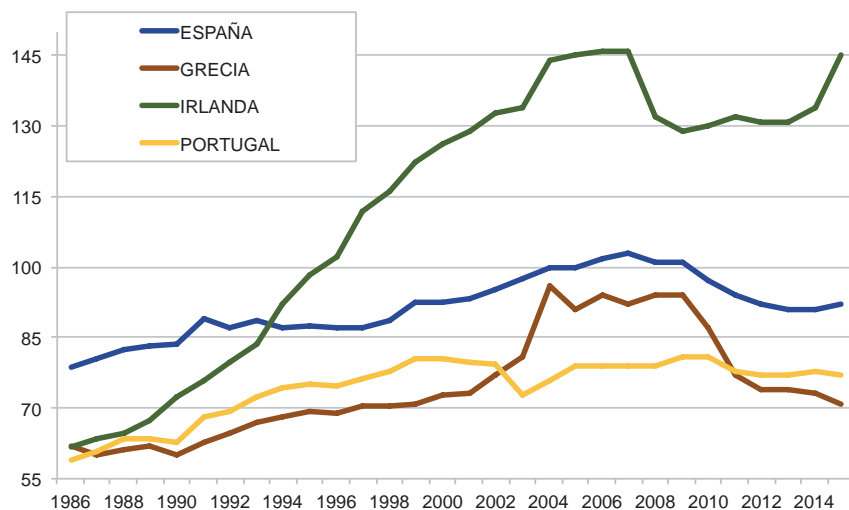
▲ Matadero Madrid es un proyecto promovido por el Ayuntamiento de Madrid que alberga un gran laboratorio de creación cultural interdisciplinar y ha recuperado para la ciudad un antiguo complejo industrial abandonado. El proyecto es el resultado de la participación de sector público y sector privado, con la aportación del Programa Operativo FEDER de la Comunidad de Madrid 2007-2013.

de renta inferior y haber bajado la media conjunta de la UE por ese proceso. Ello se aprecia muy bien cuando se comparan las evoluciones de las series de renta per cápita relativa, medidas en paridades de poder adquisitivo (PPS), con respecto a las diferencias medias de la UE (gráfico 5). Así, España no aumenta su nivel de renta en el año 1994 del 76,1% en UE-12 al 86,9% en UE-25 por un mayor crecimiento de nuestra economía: es simplemente el efecto estadístico de la incorporación de 13 nuevos Estados miembros (10 de ellos, países del este europeo con un bajo nivel de renta y mucha población). En cualquier caso, es evidente que la economía española ha convergido entre 1986 y 2007 (con algún pequeño período de divergencia entre 1992 y 1994 o de estabilización, entre 1995 y 1997), hasta superar el nivel 100 de la media comunitaria en 2004, alcanzar el nivel del 103% en el 2007 y caer bruscamente hasta el 2013, en que empieza otra vez una cierta curva de recuperación.

Y, sin duda, esta evolución está continuando. Aunque todavía no hay datos oficiales, es muy probable que la renta media española per cápita, medida en PPS, se situará para el año 2016 superando el nivel del 95% de la media comunitaria, después del diferencial de crecimiento de la economía española en 2015 y, previsiblemente, en el año 2016.



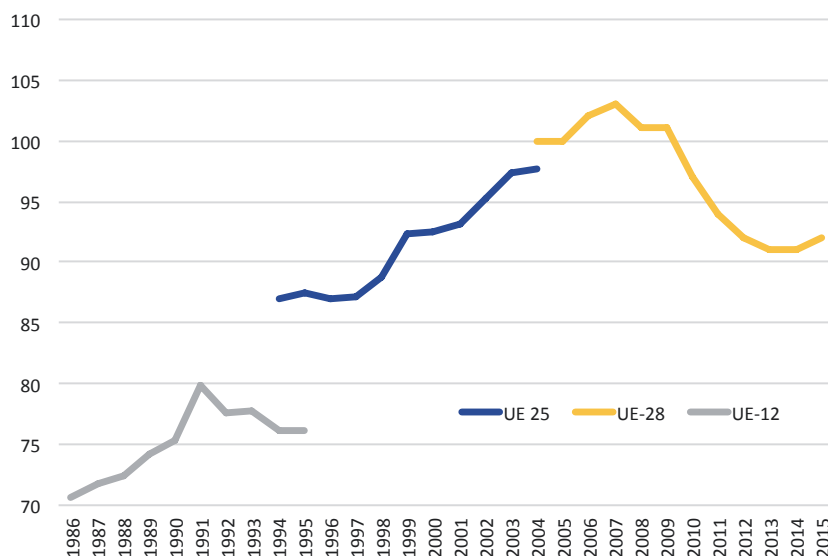
## GRÁFICO 5. PROCESO DE CONVERGENCIA DE ESPAÑA. 30 AÑOS EN LA UE



Fuente: Elaboración propia a datos de Eurostat.

Pero, ¿en qué medida podemos “responsabilizar” a los fondos europeos recibidos del presupuesto comunitario de este proceso de convergencia de nuestro país? Es una cuestión muy relativa, difícil de poder precisar. Se suele pensar que son los fondos europeos, los responsables de la política de la cohesión, los “responsables” de facilitar este proceso de convergencia. Pero, en nuestro caso, podemos hacer este análisis estudiando también el saldo neto presupuestario. Por ejemplo, podemos observar cómo en el período donde menor fue nuestro saldo neto con la UE y menos fondos estructurales recibimos (entre 1986 y 1989) nuestro país acortó en 3,6 puntos porcentuales (desde el 70,6 al 74,2%) nuestra distancia con la media comunitaria (entonces UE-12). Posteriormente, entre el 1994 y 2006, en el período en el que mayor fue nuestro saldo neto presupuestario (cerca de 6.000 millones de € de media anual) y donde más fondos estructurales recibimos, la convergencia aumentó de 92,5 (UE-25) al 102% (UE-28). Posteriormente, entre el 1994 y 2006, en el período en el que mayor fue nuestro saldo neto presupuestario (cerca de 6.000 millones de € de media anual) y donde más fondos estructurales recibimos, la convergencia aumentó de 92,5 (UE-25) al 102% (UE-28). Posteriormente, entre 2007 y 2013 recibimos del orden de 5.000 millones de € de fondos estructurales en media anual, aunque el saldo neto presupuestario se redujo de forma muy significativa, mientras el índice de convergencia respecto a la media de la UE pasaba del 103% a 91%.

## GRÁFICO 6. PROCESO DE CONVERGENCIA DE LOS PAÍSES DE LA COHESIÓN. 30 AÑOS EN LA UE



Fuente: Elaboración propia a datos de Eurostat.

“La inversión empresarial en innovación y desarrollo tecnológico es necesaria.”

Por otro lado, los otros tres países de la cohesión son también perfectos ejemplos de controversia: Irlanda es el ejemplo más evidente de un país que ha recibido ingentes volúmenes de fondos estructurales que ha aprovechado de forma eficaz, al haber pasado del 61,8% en 1986 al nivel 146% en 2005-2006 y otra vez hasta el 145% en el año 2015. Pero frente a Irlanda, Portugal y Grecia experimentaron un importante proceso de convergencia hasta finales de los años 90, pasado Portugal del 59% al 80,6% y Grecia del 62% hasta el 94% en 2006 para, a continuación, Portugal mantenerse desde entonces oscilando entre el 76 y el 81% y Grecia haber caído hasta el nivel del 71%, a pesar de que ambos países siguen recibiendo un volumen de fondos estructurales muy importantes y también tener un saldo neto presupuestario muy relevante, mayor que el que ha tenido España es todos estos años.

Los estudios académicos realizados en torno a los procesos de convergencia en nuestro país son múltiples. Así, por ejemplo, en P. Fernández (1997) estimaba que “el PIB a precios de mercado de España hubiera sido un 0,73% menor en promedio anual entre 1989 y 1993 en ausencia de los recursos estructurales comunitarios y un 0,97% menor entre 1994 y 1999. La formación bruta de capital habría sido un 3,18% y un 4,77% menor, respectivamente, en ambos períodos y el empleo un 0,53% y 0,55% más bajo, con lo cual la tasa de paro habría sido casi un punto porcentual más alta en cada año”. Por otro lado, el modelo HERMIN aplicado por el Ministerio de Hacienda cuantifica que el PIB de España

ha sido en media un 1,75% más elevado en el período 1989-1993 como consecuencia de la percepción de las ayudas europeas; un 3,3% más elevado entre 1994 y 1999 y un 1,5% entre 2000 y 2006. Otros autores (Sosvilla y Herce, 2004)<sup>7</sup> señalan para el período 2007-2013, utilizando también el modelo HERMIN, un mayor crecimiento medio anual de 3 décimas de PIB consecuencia de la aplicación de las inversiones con fondos estructurales, conclusiones que coinciden con las realizadas por A. de la Fuente (2005)<sup>8</sup>. También hay disponibles estudios realizados por la Comisión Europea o para varias comunidades autónomas, cuyos resultados inciden en los mismos argumentos. Pero otros estudios, como por ejemplo Villaverde y Maza (2010), señalan que “tales ayudas estructurales no han ejercido un impacto significativo ni sobre la velocidad de convergencia ni sobre la tasa de crecimiento de las regiones españolas”. También señalan “que estas conclusiones son totalmente opuestas a las obtenidas para los dos anteriores periodos de programación”. Y los propios datos, ya comentados, también inciden en parte en esta conclusión.

Lo que parece evidente, es que no se trata únicamente de realizar inversiones utilizando fondos europeos o provenientes de otro origen. Es obvio que las inversiones continuadas, que posibilitan la dotación de infraestructuras, constituyen un factor que favorece el crecimiento, pero no es suficiente, hacen falta también políticas económicas continuadas que generen confianza, inversión empresarial en capital físico y en innovación y desarrollo tecnológico. El ejemplo de la Comunidad de Madrid es evidente, en este sentido.

En efecto, como señalábamos en el punto anterior, la Comunidad de Madrid es de las regiones españolas que menos fondos estructurales y de la política agraria común han recibido en estos 30 años. Sin embargo, su proceso de generación de rentas y de convergencia con respecto a la media comunitaria ha sido continuo en todo este período (gráfico 7), con la excepción del período de crisis entre 2009 y 2013, años en los que la región de Madrid redujo su nivel de renta relativa con respecto a la media comunitaria.

Así, en el año 1986 la Comunidad de Madrid se situaba en el 87% de la media de la UE-12, pero ya en 1991 se superaba el 100% de la UE-12, equivalente al nivel del 116% de la media UE-25.

---

7 · SOSVILLA, S. y HERCE, J.A. (2004): “La política de Cohesión Europea y la economía española: evaluación y prospectiva”. Documento de Trabajo 52/2004, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, septiembre 2004.

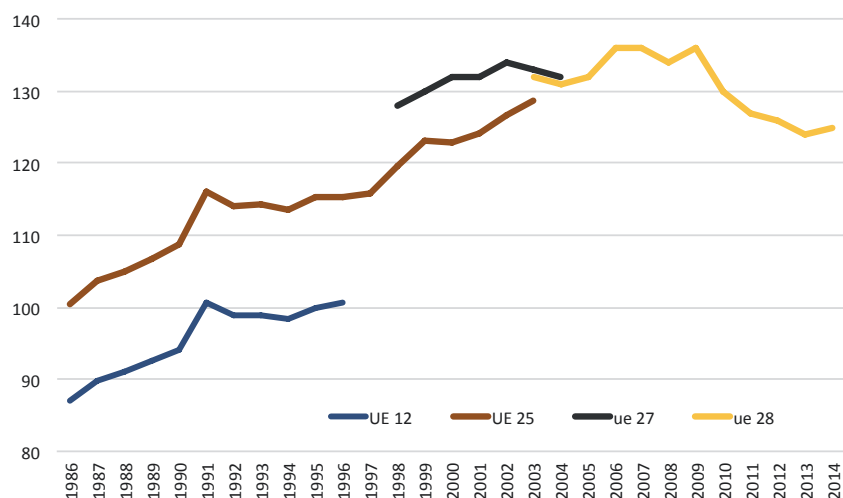
8 · DE LA FUENTE, A. (2005): *El impacto de la reducción de las ayudas estructurales europeas: una primera aproximación*. Instituto de Análisis Económico, mayo 2005.

---

*La Comunidad de Madrid es de las regiones que menos fondos estructurales y de la PAC han recibido.*

---

## GRÁFICO 7. PROCESO DE CONVERGENCIA DE LA REGIÓN DE MADRID. 30 AÑOS EN LA UE



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

Este proceso de convergencia de la Comunidad de Madrid continuó hasta los años 2006, 07 y 09, hasta alcanzar el nivel máximo del 136% de la media de la UE-28, para caer entre el 2009 y el 2013 y

Aspecto del Palacio del Infante  
D. Luis de Boadilla del Monte  
antes de su restauración.





volver a crecer hasta el 124% en 2014. Es muy posible que el nivel de renta de la región de Madrid estará situado ya cerca del 130% de la UE-28 con datos del año 2016.

Parece bastante obvio que este proceso de convergencia de la Comunidad de Madrid no ha sido provocado por las transferencias de fondos europeos (Fondos Estructurales, Cohesión, de la PAC y Otros Ingresos) desde el presupuesto comunitario que, como hemos visto, apenas han representado 5.748 millones de €, el 1,9% de las transferencias al conjunto del territorio español. En cualquier caso, es también evidente que la Comunidad de Madrid se ha beneficiado de los fondos recibidos en el resto de comunidades autónomas, por la mayor actividad económica y el beneficio generado en el conjunto del territorio y por la mayor disponibilidad de recursos en los Presupuestos Generales del Estado para ser invertidos en el territorio de Madrid.

Sin duda, han sido otros los factores que fundamentan el liderazgo económico de la Comunidad de Madrid, que podemos resumir en:

La mayor capacidad de adaptación de la Comunidad de Madrid a las nuevas realidades, lo que le ha convertido en la plataforma básica de la creciente internacionalización de la economía española. Esto es

**Gracias a la aportación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, de fondos municipales y de entidades privadas, se ha llevado a cabo la primera fase de su restauración. ▼**



---

“La Comunidad de Madrid ha sido centro neurálgico de la actividad científica e innovadora del país.

---

La región de Madrid presenta una alta cualificación de su fuerza laboral.

---

---

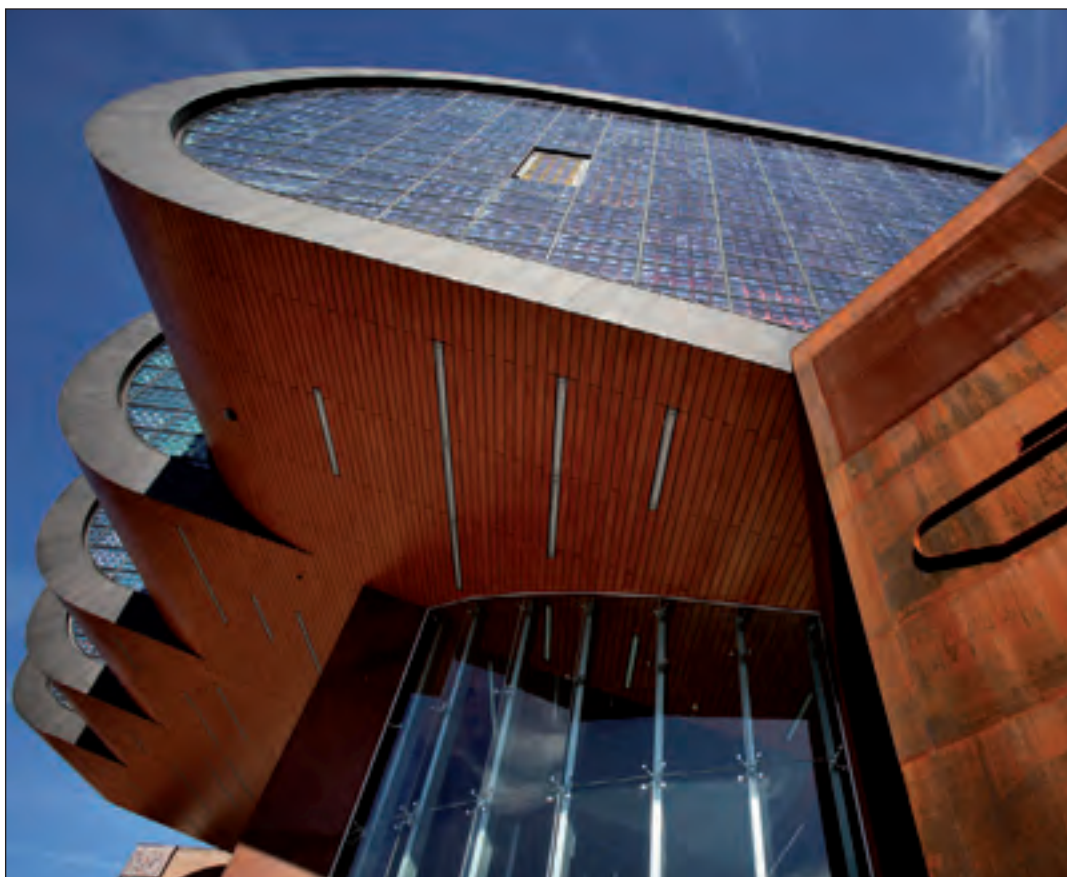
particularmente relevante cuando analizamos las operaciones exteriores de las empresas españolas y los flujos de la inversión extranjera en España y de España en el exterior.

Una creciente dotación de equipamientos e infraestructuras, unida a la posición central de Madrid en el territorio nacional.

La Comunidad de Madrid ha sido el centro neurálgico de la actividad científica e innovadora que se realiza en España, con un creciente parque de empresas y servicios de alta tecnología, a lo que se une la alta cualificación de su fuerza laboral.

Con respecto a la creciente internacionalización del sector empresarial de la región de Madrid, tenemos que recordar que esta es precisamente una de sus más características, su elevada presencia exterior. Así, como señalan Guillen y García-Canal (2012)<sup>9</sup>, a partir de la Base de Datos Sistemática de las Operaciones Internacionales de la Em-

9 · GUILLÉN, M. y GARCÍA CANAL, E. (2012): “La internacionalización del Tejido Empresarial Madrileño”. Economistas, nº 131.



▲ El Centro de Arte Alcobendas facilita el acceso del público a la cultura contemporánea y se presenta como un espacio de referencia cultural en la Comunidad de Madrid, con una creciente proyección nacional e internacional. Su construcción ha sido financiada por el Ayuntamiento de Alcobendas y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.



presa Española patrocinada por el ICEX concluyen que “el 46% del total de operaciones de inversión, alianzas o concesiones en el extranjero realizada por empresas españolas entre 1986 y 2010 correspondían a sociedades domiciliadas en Madrid”.... Estas empresas madrileñas “suponen entre el 29% y el 30,5% del total de empresas y grupos empresariales con presencia estable en el exterior”. También señalan como países principales de destino Portugal (8%), Estados Unidos (6,7%), México (5,5%), Argentina (4,7%) y Brasil (4,2%). Así, “la expansión internacional de las empresas madrileñas durante estos 25 años demuestra que se trata de un tejido empresarial vibrante, dinámico y competitivo. Si bien es cierto que la mayor parte de las operaciones en el exterior han sido realizadas por las grandes empresas de energía, infraestructuras y servicios financieros, hay unas 120 empresas de tamaño intermedio (sobre todo manufactureras) y unas 700 pequeñas empresas (sobre todo del sector de servicios) que tienen presencia estable en al menos un país extranjero. El hecho de que este proceso de internacionalización se haya verificado en todos los rubros de actividad y tanto en economías emergentes como avanzadas indica que se trata de un fenómeno robusto y beneficioso para la economía madrileña”.

Por otro lado, la Comunidad de Madrid es la primera región de España en atracción de capitales productivos extranjeros, o inversión extranjera. La evidencia empírica muestra cómo las regiones que mayor volumen de inversión extranjera reciben tienen mayor crecimiento a largo plazo, dado que este tipo de inversión posibilita la modernización del sistema productivo, un fuerte impulso tecnológico y la mejora de la competitividad de las empresas de la región que la reciben. Por otro lado, suele reflejar la existencia de ventajas en la región receptora respecto al resto de las regiones, ventajas que la hacen atractiva para los inversores extranjeros. Como podemos observar en el cuadro 4, la Comunidad de Madrid ha recibido el 53,3% del total de la inversión extranjera bruta<sup>10</sup> entre 1993 y el primer semestre del año 2016, un volumen de inversión extranjera que se aproxima a los 193.000 millones de € en estos 23 años y medio. La segunda región española receptora de inversión extranjera en este período, Cataluña, habría captado el 19,1% del total de inversión extranjera bruta, lo que pone de manifiesto las diferencias en la capacidad de atracción de ambas regiones. Se trata de inversiones fundamentalmente centradas en el sector servicios, particularmente las telecomunicaciones, la intermediación financiera, las actividades empresariales y el comercio, seguidas de las inversiones en el sector de la energía y agua y de las industrias manufactureras tradicionales.

10 · Excluyendo los datos de inversión en entidades de tenencia de valores extranjeros, cuyo objeto es la participación en el capital de sociedades extranjeras.

---

*La Comunidad de Madrid es la primera región de España en atracción de capitales productivos extranjeros*

---

*Las inversiones extranjeras se centran en el sector servicios y las telecomunicaciones.*

---



**CUADRO 4. INVERSIÓN EXTRANJERA RECIBIDA EN MADRID Y TOTAL NACIONAL. 1993 A 2016. DATOS EN MILLONES DE €**

	Inversión Extranjera en España	Inversión Extranjera en Madrid	Porcentaje Madrid/España
1993	5419,5	3107,6	57,3%
1994	6470,6	3331,8	51,5%
1995	5395,9	3397,1	63,0%
1996	5597,5	3175,8	56,7%
1997	5764,2	2700,1	46,8%
1998	8964,9	3792,6	42,3%
1999	10688,1	4118,2	38,5%
2000	26034,7	19219,7	73,8%
2001	15514,1	6868,5	44,3%
2002	11769,6	5922,6	50,3%
2003	9935,8	6331,2	63,7%
2004	9031,6	3603,8	39,9%
2005	13887,1	3948,2	28,4%
2006	9823,6	4132,2	42,1%
2007	30045,1	22897,9	76,2%
2008	29550,0	23928,1	81,0%
2009	12412,9	8050,3	64,9%
2010	12408,9	4444,2	35,8%
2011	28944,8	17361,9	60,0%
2012	14801,1	9472,0	64,0%
2013	17024,9	8781,4	51,6%
2014	19892,9	10519,9	52,9%
2015	23608,8	10284,8	43,6%
2016 (1 semestre)	6715,5	3425,2	51,0%

“ La Comunidad de Madrid es la primera región española en la inversión de España en el exterior.

Fuente: Subdirección General de Inversiones Exteriores. Ministerio de Economía y Competitividad. Datacomex

Por otro lado, también la Comunidad de Madrid es la primera región española en la inversión de España en el exterior. Como podemos ver en el cuadro 5, el 58,3% del total de inversiones españolas en el exterior ha tenido por origen la Comunidad de Madrid, situándose en segundo lugar la Comunidad de Cataluña, con el 11,9%. En total, el volumen de estas inversiones madrileñas en el exterior habría alcanzado en estos 23,5 años algo más de 366.000 millones de €. Se trata de inversiones fundamentalmente centradas en el sector servicios, particularmente en servicios financieros y telecomunicaciones, seguidas de las inversiones en el sector de las manufacturas y de la energía.



Por otro lado, estos datos reflejan que las inversiones emitidas han sido muy superiores a las recibidas. En la mayoría de los años los flujos emitidos duplican los recibidos, y en algunos años, como 1999, o el trienio 2004 a 2006, multiplican entre 6 y 10 veces los flujos emitidos sobre los recibidos.

**CUADRO 5. INVERSIÓN EN EL EXTERIOR DE MADRID Y TOTAL NACIONAL. 1993 A 2016. DATOS EN MILLONES DE €.**

	Inversión española en el exterior	Inversión de Madrid en el exterior	Porcentaje Madrid/España
1993	1929,1	1138,6	59,0%
1994	4273,9	3483,4	81,5%
1995	5996,4	1910,9	31,9%
1996	4776,7	3285,2	68,8%
1997	9504,9	5820,4	61,2%
1998	13764,3	8462,5	61,5%
1999	42763,6	32281,7	75,5%
2000	49714,4	26941,5	54,2%
2001	27026,0	14360,4	53,1%
2002	26002,4	15515,4	59,7%
2003	19783,6	11881,6	60,1%
2004	37817,9	14762,2	39,0%
2005	31030,6	23109,7	74,5%
2006	60996,6	44290,9	72,6%
2007	98500,6	35272,9	35,8%
2008	37813,3	14003,4	37,0%
2009	20101,1	8091,5	40,3%
2010	30930,9	21078,5	68,1%
2011	30795,8	14756,9	47,9%
2012	16258,4	9983,0	61,4%
2013	24072,0	17053,0	70,8%
2014	29699,7	15422,1	51,9%
2015	27970,6	19977,5	71,4%
2016 (1 semestre)	5649,7	3471,5	61,4%

Fuente: Subdirección General de Inversiones Exteriores. Ministerio de Economía y Competitividad. Datacomex

“ El empleo altamente cualificado en la región representa el 42% de los ocupados a nivel nacional.

El otro aspecto particularmente relevante para explicar el proceso de convergencia de la Comunidad de Madrid ha sido su papel como centro neurálgico de la actividad científica e innovadora que se realiza en España, unido a la alta cualificación de su fuerza laboral.

Como podemos observar en el cuadro 6 el empleo altamente cualificado representa el 42% de los ocupados a nivel nacional, siendo más alto el porcentaje de las mujeres con educación superior entre las ocupadas (48%) que entre los hombres (37,1%). Pero todavía es mayor el porcentaje de los ocupados con Educación Superior en la Comunidad de Madrid, donde se sitúa en el 51,5% para el total de los ocupados, y que en el caso de las mujeres sube hasta el 54,9% de las ocupadas en el de los hombres hasta el 48,7%.

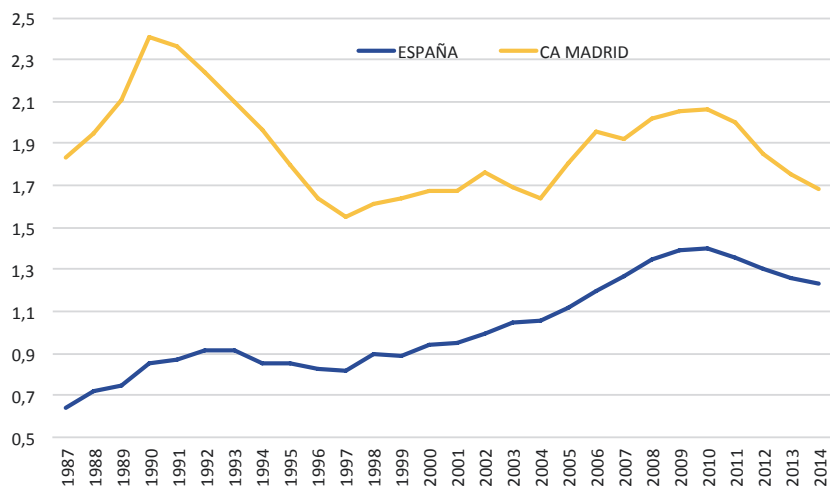
**CUADRO 6. OCUPADOS POR NIVEL DE FORMACIÓN ALCANZADO Y SEXO. EPA 2º TRIMESTRE 2016. COMUNIDAD DE MADRID Y TOTAL NACIONAL. VALORES ABSOLUTOS Y PORCENTAJES**

	Analfabetos		Estudios primarios incompletos		Educación primaria		Primera etapa de educación secundaria y similar		2ª etapa de educación secundaria, con orientación general		2ª etapa de educación secundaria, con orientación profesional		Educación superior		
	Total	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%
<b>Ambos sexos</b>															
Nacional	18.301,0	42,3	0,2%	197,1	1,1%	992,8	5,4%	5.004,9	27,3%	2.582,3	14,1%	1.785,0	9,8%	7.696,7	42,1%
C. Madrid	2.831,0	1,4	0,0%	14,4	0,5%	99,8	3,5%	554,5	19,6%	535,5	18,9%	162,3	5,7%	1.463,0	51,7%
<b>Hombres</b>															
Nacional	9.971,1	22,6	0,2%	128,0	1,3%	606,7	6,1%	3.139,6	31,5%	1.433,1	14,4%	942,5	9,5%	3.698,5	37,1%
C. Madrid	1.460,8	0,9	0,1%	7,3	0,5%	42,8	2,9%	342,2	23,4%	274,2	18,8%	82,1	5,6%	711,1	48,7%
<b>Mujeres</b>															
Nacional	8.329,9	19,7	0,2%	69,0	0,8%	386,0	4,6%	1.865,3	22,4%	1.149,2	13,8%	842,4	10,1%	3.998,2	48,0%
C. Madrid	1.370,2	0,5	0,0%	7,1	0,5%	57,0	4,2%	212,3	15,5%	261,3	19,1%	80,2	5,9%	751,9	54,9%

Fuente: INE

El municipio de Villanueva de la Cañada (Madrid) acoge el Centro Europeo de Astronomía Espacial de la Agencia Espacial Europea (ESA), que alberga los Centros de Operaciones Científicas de las misiones de astronomía y del sistema solar de la ESA, así como sus archivos científicos. ▶  
© ESA, 2008. - S. Corvaja.

**GRÁFICO 8. GASTO EN I+D EN PORCENTAJE DEL PIB. COMUNIDAD DE MADRID Y TOTAL NACIONAL. 30 AÑOS DE UE**



Fuente: INE

*Es la región  
donde el gasto  
en I+D ha sido  
comparativamente  
más alto.*

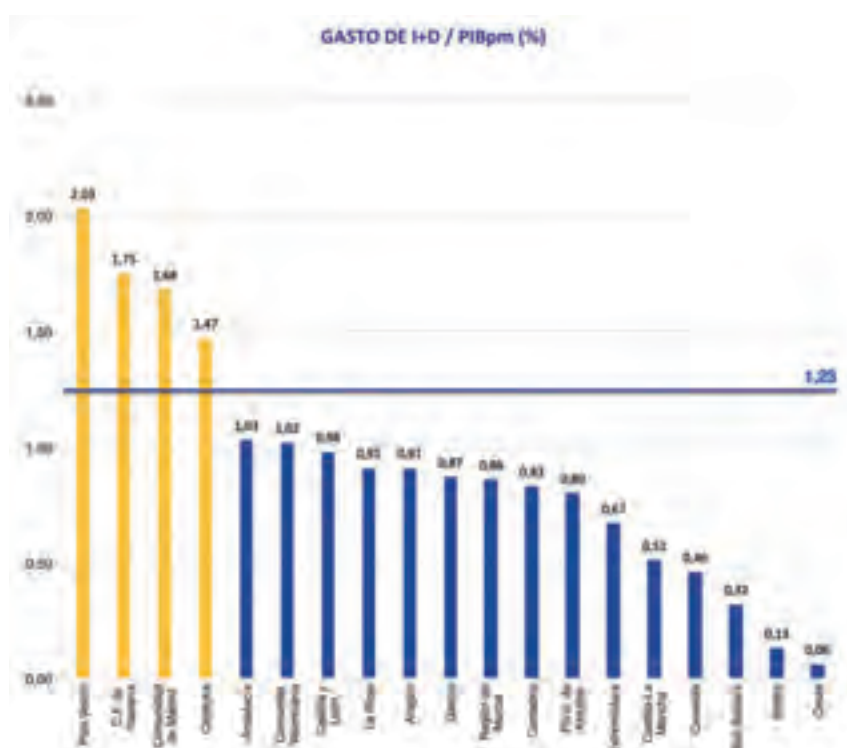


“ De los 200.000 investigadores que trabajan en España, 46.500 lo hacen en la Comunidad de Madrid.

La Comunidad de Madrid ha sido históricamente la región donde el gasto en investigación y desarrollo ha sido comparativamente más alto. En el gráfico 8 podemos ver su evolución en estos últimos 29 años (todavía no están disponibles los datos del año 2015).

Incluso a finales de los años 80 y en 2010 superó los niveles del 2% del gasto en I+D como porcentaje del PIB. Pero desde el año 2009 se vio superada, primero por la Comunidad del País Vasco y luego también por Navarra, en gran medida condicionada por el elevado peso del componente del I+D público en la Comunidad de Madrid y por la fuerte restricción presupuestaria de los últimos años, que ha llevado al I+D sobre el PIB en España al 1,23% en el año 2014 y en el caso de la Comunidad de Madrid hasta el 1,68% de su PIB (gráfico 9).

**GRÁFICO 9. GASTO EN I+D EN PORCENTAJE DEL PIB POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS. 2014**



En cualquier caso, Madrid es la región que concentra el mayor volumen de gasto en I+D del país, con una inversión total en el año 2014 de 3.312 millones de €, lo que representa el 25,8% del total nacional. También concentra el mayor volumen de personal dedicado a actividades de I+D a tiempo completo, con cerca de 46.500 investigadores del total de algo más de 200.000 en el conjunto del territorio nacional, lo que representa el 23,2%



(cuadro 7). Madrid, tal y como refleja Eurostat, es también la primera región española en lo que concierne a empleos de alta tecnología.

#### CUADRO 7. GASTOS INTERNOS TOTALES EN I+D Y PERSONAL TOTAL EN EJC POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS. AÑO 2014

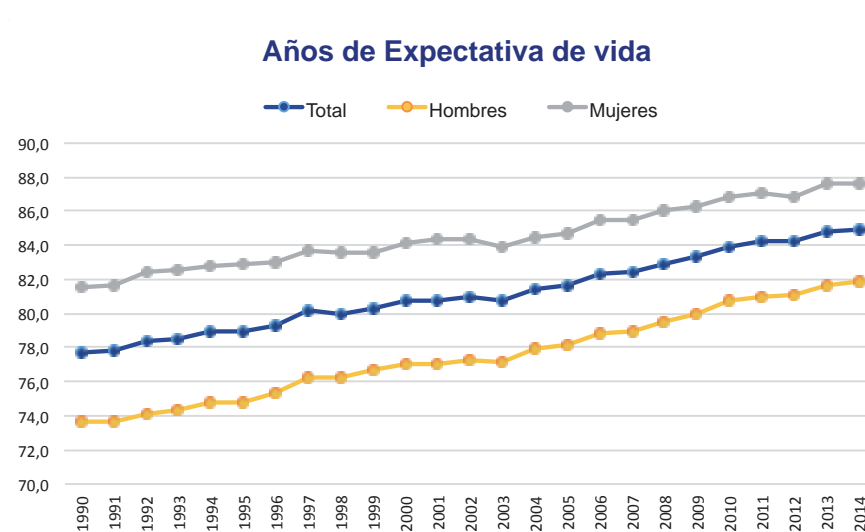
Comunidades Autónomas	Gastos en I+D (miles de euros)			Personal total en I+D en EJC		
	Total sectores	Reparto gasto	Tasa de variación (%) 2013-2014	Total sectores	Reparto gasto	Tasa de variación (%) 2013-2014
TOTAL	12.820.756	100,0	-1,5	200.232,6	100,0	-1,5
Andalucía	1.465.740	11,4	-0,4	23.632,5	11,8	-2,1
Aragón	300.795	2,3	0,9	5.401,7	2,7	-2,4
Asturias, Principado de	171.612	1,3	-6,6	3.114,9	1,6	-7,6
Baleares, Illes	85.335	0,7	-1,9	1.846,0	0,9	-0,1
Canarias	192.994	1,5	-5,0	3.307,7	1,7	-5,0
Cantabria	101.828	0,8	-7,5	1.780,7	0,9	0,0
Castilla y León	526.820	4,1	-0,8	8.854,7	4,4	-0,1
Castilla-La Mancha	193.038	1,5	-4,2	2.808,1	1,4	1,1
Cataluña	2.937.731	22,9	-0,8	43.898,4	21,9	-1,4
Comunidad Valenciana	1.011.352	7,9	1,3	18.638,7	9,3	0,6
Extremadura	116.010	0,9	-10,5	1.906,6	1,0	-10,1
Galicia	477.279	3,7	1,8	9.405,1	4,7	0,2
Madrid, Comunidad de	3.312.342	25,8	-3,6	46.463,1	23,2	-2,4
Murcia, Región de	233.692	1,8	4,0	5.412,4	2,7	2,3
Navarra, Com.Foral de	313.655	2,4	-1,1	4.433,1	2,2	-4,2
País Vasco	1.306.278	10,2	-1,7	17.842,7	8,9	-1,3
Rioja, La	71.369	0,6	16,5	1.438,8	0,7	8,4
Ceuta	1.013	0,0	2,1	22,9	0,0	55,0
Melilla	1.874	0,0	7,1	24,5	0,0	-20,7

Fuente: INE. Estadística en Actividades de I+D. Año 2014. Resultados definitivos. Nota de prensa de 24 de noviembre de 2015.

“ La esperanza de vida de la Comunidad de Madrid es la más alta de todas las regiones de Europa.

Otro dato interesante, por ser particularmente destacable, aunque no tiene incidencia directa en la convergencia, es el de la esperanza de vida de los ciudadanos de la Comunidad de Madrid, que ha aumentado en 7 años de media para el total de la población madrileña desde el año 1990, pasando de 77,7 años a 84,9 años en 2014. Esta esperanza de vida ha mejorado tanto para las mujeres madrileñas (que ha pasado desde los 81,5 años de 1990 a 87,6 años) como en el caso de los varones, aumentar en este caso en 8 años de esperanza media de vida, desde los 73,6 años en 1990 a 81,9 años en el 2014. Es interesante destacar que, según los datos de Eurostat, esta expectativa de vida de los ciudadanos de la Comunidad de Madrid es la más alta de todas las regiones de Europa, con datos del año 2014, y también la más alta para las mujeres de todas las regiones de Europa. Respecto a los varones, también sería la más alta, pero en este caso no sería exclusiva de la Comunidad de Madrid dado que la compartimos con los varones del cantón de Ticino, en Suiza (gráfico 10).

**GRÁFICO 10. EXPECTATIVA DE VIDA DE LOS CIUDADANOS DE LA COMUNIDAD DE MADRID. 1990 A 2014**



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

## BIBLIOGRAFÍA

- FERNÁNDEZ, P (1997): “Los fondos estructurales europeos y el desarrollo regional: balance de una década desde la perspectiva española”. Información Comercial Española. Revista de Economía, nº 766, págs. 135-146. Octubre-noviembre.
- DE LA FUENTE, A. (2005): *El impacto de la reducción de las ayudas estructurales europeas: una primera aproximación*, Instituto de Análisis Económico, mayo 2005.
- GUILLÉN, M. y GARCÍA CANAL, E. (2012): “La internacionalización del Tejido Empresarial Madrileño”. Economistas, nº 131.
- RIVAS, A., SINEIRO, F. y LORENZANA, R. (2007): “Distribución Territorial de las Ayudas Directas de la Política Agraria Común en España”. Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, nº 205-206.
- SOSVILLA, S. y HERCE, J.A. (2004): “La política de Cohesión Europea y la economía española: evaluación y prospectiva”. Documento de Trabajo 52/2004, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, septiembre 2004.
- VILLAVERDE, J. y MAZA, A. (2010): “Los fondos estructurales europeos y la convergencia de las regiones españolas 2000-2006”. Papeles de Economía Española, núm. 123.





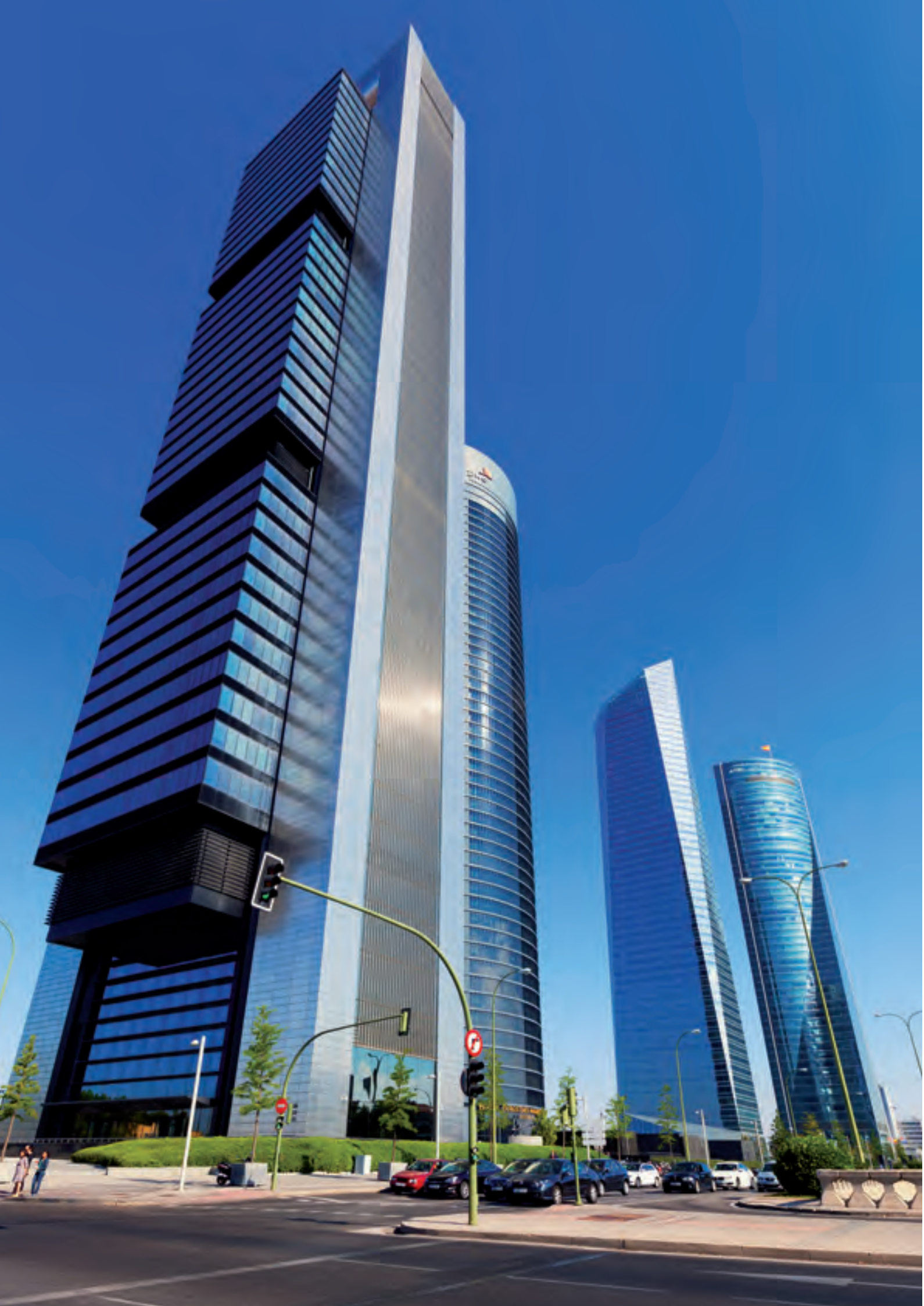
# CAPÍTULO 5

## LA COMUNIDAD DE MADRID EN LA UE: 30 AÑOS FRUCTÍFEROS DE INTEGRACIÓN SOCIAL Y POLÍTICA

---

D. LORENZO NAVARRETE

---





# LA COMUNIDAD DE MADRID EN LA UE: 30 AÑOS FRUCTÍFEROS DE INTEGRACIÓN SOCIAL Y POLÍTICA

## EL EUROPEÍSMO DE LOS MADRILEÑOS

El 1 de enero de 1986, España se integraba como socio de pleno derecho en la Comunidad Económica Europea iniciando así un proceso de integración que, treinta años después, ha transformado la realidad de nuestro país, en una realidad de la cual la Comunidad de Madrid es el mejor ejemplo de los beneficios sociales y políticos, en los distintos niveles de la ciudadanía, siempre desde la confirmación práctica de las expectativas generadas en los madrileños.

La Comunidad de Madrid se ha caracterizado por su participación en los procesos electorales europeos, siendo ésta ligeramente superior a la media nacional, aunque cabe destacar que la participación en las elecciones europeas ha ido disminuyendo en los últimos años conforme avanzaba el proyecto europeo, tal como se puso en evidencia con la fallida Constitución Europea votada en referéndum en el 2005, tanto en el ámbito nacional como en el regional.



D. LORENZO NAVARRETE

*Decano del Colegio de  
Politólogos y Sociólogos de  
Madrid*

---

Lorenzo Navarrete Moreno es Profesor Titular y Director del Departamento de Sociología V de la Universidad Complutense de Madrid. Es Decano y Secretario Nacional del Colegio de Politólogos y Sociólogos de Madrid. IP del Proyecto Europeo "MOVE" (H2020) y Director del proyecto "Evolución y tendencias de los jóvenes madrileños". Director y coordinador del estudio "La emigración de los jóvenes españoles en el contexto de la crisis" (INJUVE). Encomienda al Mérito Civil, entre otros premios y distinciones.

---

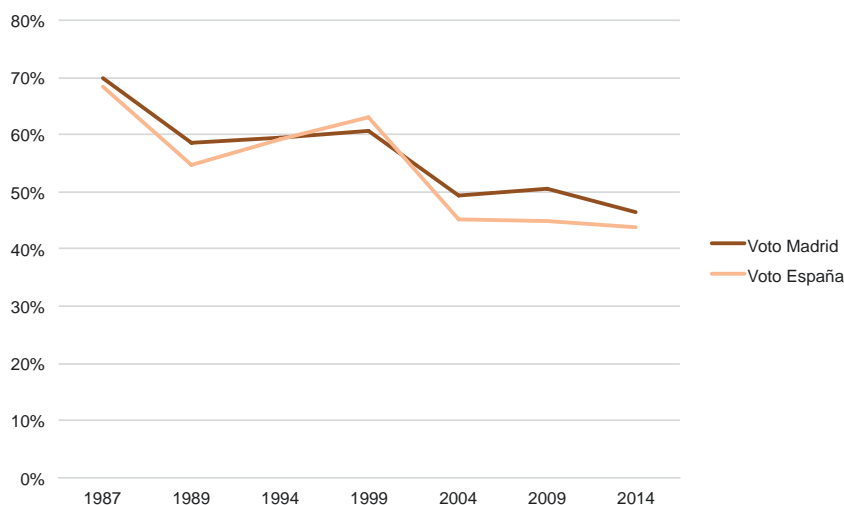
Han colaborado en este artículo:

- Marta Ortiz Jiménez de Cisneros, politóloga.
- Víctor Sanz Suárez-Lledó, sociólogo.

Técnicos del Área de Investigación del Colegio.

“ La Comunidad de Madrid es el mejor ejemplo de los beneficios sociales y políticos, ... siempre desde la confirmación práctica de las expectativas generadas en los madrileños.

## GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN LAS ELECCIONES EUROPEAS



Fuente: Subdirección General de Política Interior y Procesos Electorales. Ministerio del Interior.

La implicación de la Comunidad de Madrid en el proyecto europeo no se limita al ámbito de las elecciones, sino que también se ha traducido en una participación institucional en la que destacan algunos comisarios europeos y bastantes eurodiputados provenientes de Madrid. Esta implicación institucional en los asuntos europeos no finaliza en Bruselas, sino que en la organización administrativa de la región se recogen las inquietudes de la Comunidad de Madrid en el ámbito europeo como una necesidad de ahondar en las posibilidades que la adhesión de España a la Unión Europea ofrece a los ciudadanos de nuestra Comunidad, estableciendo para ello una Dirección General en materia de asuntos europeos, cuyos objetivos se centran en acercar la Unión Europea a los ciudadanos madrileños. Asimismo apoya a los municipios para que puedan aprovechar mejor las oportunidades que les ofrece la pertenencia a la Unión Europea, a la vez que coordina con la Administración General del Estado las competencias en materia europea.

La implicación de nuestra región en los asuntos comunitarios no se limita al ámbito institucional, ya que los madrileños han ejemplificado el espíritu europeo desde los inicios de la andadura europea, mostrando su apoyo a la adhesión y a las políticas provenientes de la Unión Europea, y asimilando los cambios producidos a raíz de dicha integración con la vista puesta en la creación de un futuro compartido mejor. Aún desde antes de la pertenencia, y durante estos 30 años las universidades madrileñas han trabajado tanto en docencia como en investigación y debate hacia la gran referencia de la Unión Europea. La creación de cátedras de estudios europeos, aulas, jornadas



y seminarios entre otros elementos ha sido incesante y ha supuesto una labor fructífera de altísimo nivel; generándose una red permanente de trabajo con las universidades europeas.

El europeísmo de las universidades de la Comunidad de Madrid ha producido frutos constantes y ha supuesto seguramente una de las más importantes aportaciones mutuas del binomio Europa/Madrid. No es objeto de este breve artículo recorrer el enorme camino de la sociedad madrileña en el ámbito universitario en relación a la Unión Europea pues por mucho que lo intentáramos dejaríamos sin citar una enorme cantidad de hechos, acciones y producciones que han ido generando europeísmo de primera calidad. Derivada de esta pertenencia también existe una creciente movilidad de jóvenes madrileños en la Unión Europea. En este sentido, el programa Erasmus ofrece ayudas para fomentar la movilidad de los estudiantes. También promueve actividades destinadas a mejorar los programas de estudio y el intercambio de experiencias innovadoras en los sistemas de enseñanza superior de la Unión Europea.

Analizando dicho fenómeno, encontramos que para los ciudadanos madrileños, la pertenencia de España a la UE fue vista como una estrategia política positiva para España, así lo aseguran los datos del Barómetro del CIS del año 1998, donde los madrileños encuestados valoran positivamente la pertenencia en la UE (un 56% frente a un 23% que cree que ha sido perjudicial). Desde 2000 hasta 2014 este porcentaje de madrileños encuestados, que ve la pertenencia de España a la UE como algo positivo, ha sido superior al porcentaje del resto de las Comunidades.

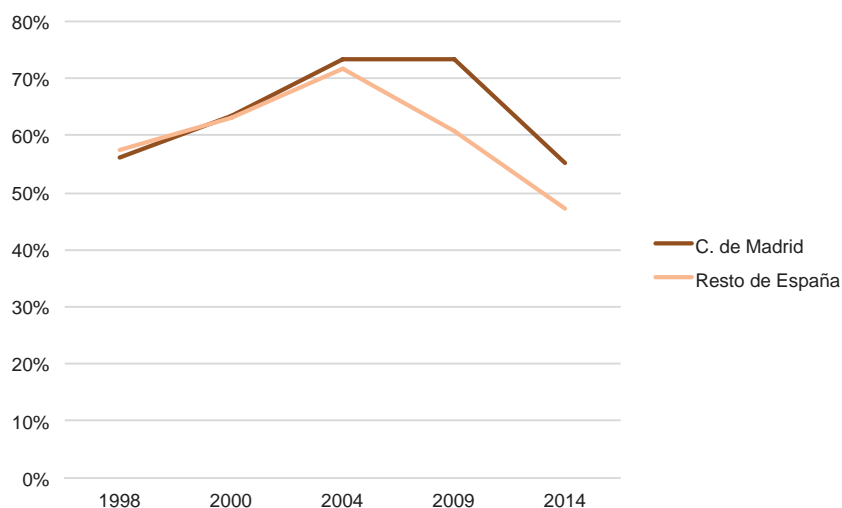
---

*Durante años,  
para los ciudadanos  
madrileños, la  
pertenencia de  
España en la UE  
fue vista como una  
estrategia política  
positiva para  
España.*

---



## GRÁFICO 2. EFECTO POSITIVO PARA ESPAÑA DE SU PERTENENCIA A LA UE



Fuente: CIS.

En el año 2000 el 47,9% de los madrileños encuestados en el Barómetro de mayo creían que uno de los efectos más positivos de la entrada en la UE de España era la reducción de las diferencias económicas con los países miembros de la Unión Europea más desarrollados, como Alemania y Holanda. El tiempo transcurrido durante estos treinta años ha dado la razón a las expectativas generadas por los madrileños, llegando ya, no sólo a alcanzar sino a superar en los mejores momentos la media europea en muchísimos parámetros sociales y políticos.

La percepción positiva sobre la pertenencia a la Unión Europea no quedaba restringida únicamente al ámbito económico. Los madrileños encuestados en aquella época consideraban que la pertenencia a la UE tendría un efecto positivo para el conjunto del país en general, así un 85,5% de los madrileños encuestados consideraban que la pertenencia de España a la UE tenía un efecto positivo en la modernización de la sociedad española.

Catorce años más tarde, el sentimiento europeísta es uno de los valores en los que destacan los madrileños. Así lo reflejan los datos de la Encuesta Preelectoral de las Elecciones al Parlamento Europeo del CIS de 2014, donde el porcentaje de madrileños que se siente a la par ciudadanos europeos y españoles supera en 12 puntos a la media nacional con un 42,8% frente a un 30,6%.

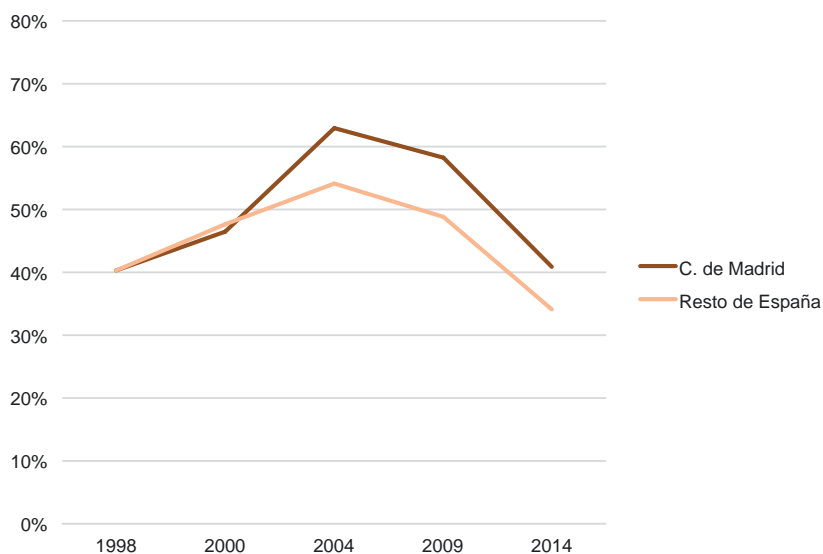
Sin embargo no todo son noticias positivas con respecto a la actitud de los madrileños frente a la Unión Europea, ya que a raíz del fracaso de la Constitución Europea y el inicio de la crisis económica y financiera del 2008, el porcentaje de ciudadanos que se muestran a favor de la UE

“ El sentimiento europeísta es uno de los valores en los que destacan los madrileños. ”

*La pertenencia a la Unión Europea pronto hizo de Madrid un nodo de atracción y comunicación con el resto de los países y regiones europeas.*

ha disminuido 20 puntos con respecto a los datos del 2004 (un 40,8% de apoyo en 2014 frente a un 63% de apoyo en 2004); no obstante, esta tendencia se ha mantenido diez puntos por encima de la del resto de las Comunidades Autónomas.

### GRÁFICO 3. PORCENTAJE MUY O BASTANTE A FAVOR DE LA UNIÓN EUROPEA



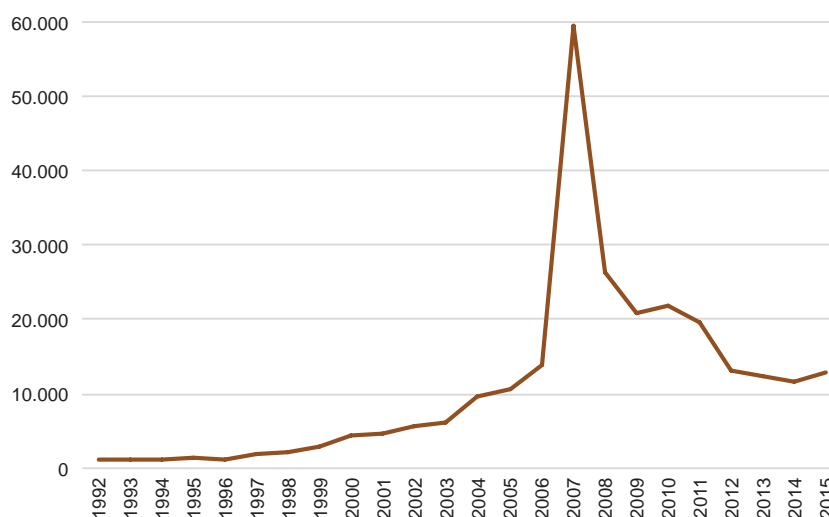
Fuente: CIS. 2016.

En cuestiones institucionales la pertenencia de España a la Unión Europea a juicio de los madrileños encuestados, también estaba ofreciendo en el año 2000 un efecto positivo para el funcionamiento de la democracia, contribuyendo al fortalecimiento del Estado de Derecho y de las instituciones del país. Un 77% de los madrileños entrevistados destacaba de forma muy positiva o positiva la pertenencia de España a la UE para la democracia. Asimismo, la pertenencia a la UE también había contribuido a reforzar el papel internacional de España para más del 71% de los madrileños encuestados, otorgándole una visibilidad y una relevancia difícil de conseguir en un mundo globalizado.

## LA PRESENCIA DE CIUDADANOS COMUNITARIOS EN LA COMUNIDAD DE MADRID

En los aspectos poblacionales, de movilidad residencial y de movilidad educativa y laboral, la pertenencia a la UE pronto hizo de Madrid (una vez más como ha sido siempre a lo largo de su historia) un nodo de atracción y comunicación del resto de los países y regiones europeas: La población procedente de países comunitarios ha ido aumentando paulatinamente desde 1992, experimentando un brusco aumento en el año 2007 (con 59.493 inmigrantes empadronados tan sólo en ese año) para adoptar una tendencia a la baja desde el 2008 que se mantuvo permanente durante los años en los que la crisis económica golpeó con más dureza a nuestro país. A partir del 2014, la tendencia volvió a cambiar y estas cifras empezaron a remontar de nuevo (en 2015 tuvieron lugar 12.867 nuevos empadronamientos).

### GRÁFICO 4. MIGRACIONES DE EXTRANJEROS PROCEDENTES DE LA UE



Fuente: Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid.

### MADRILEÑOS EN LA UNIÓN EUROPEA

Demográficamente la Comunidad de Madrid también ha experimentado cambios derivados de la pertenencia a la UE. En los últimos 30 años, la Comunidad de Madrid ha experimentado un crecimiento demográfico exponencial, con un aumento de población de 1.683.506 habitantes; ya que en 1986, la población de la Comunidad no llegaba a los cinco millones (4.780.572); mientras que en el 2015, alcanzamos la cifra de 6.464.078 de madrileños.



A través de las diferentes estadísticas, como el Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero (PERE) o el Censo de Españoles Residentes Ausentes (CERA) podemos hacernos una idea de la evolución de la población madrileña que reside de manera permanente o semipermanente en países de la Unión Europea. Aunque estas cifras no ofrecen datos fiables del todo pues el registro es voluntario, sí puede aproximarnos a la realidad de la migración.

**TABLA 1. MADRILEÑOS EN EUROPA SEGÚN INSCRITOS A EFECTOS ELECTORALES, NACIDOS EN ESPAÑA Y CERA**

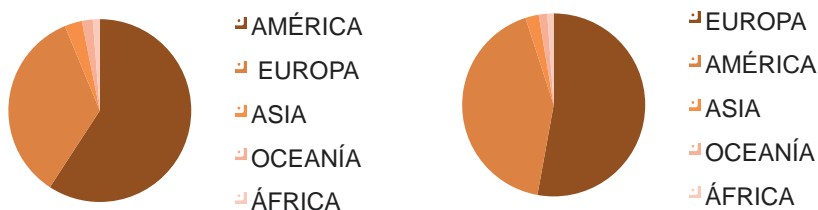
	01/01/2011	01/01/2012	01/01/2013	01/01/2014	01/01/2015	01/01/2016
Madrileños a efectos electorales	84.981	89.714	95.035	102.162	110.018	119.063
CERA	62.946	66.448	70.273	75.495	81.371	88.025
Madrileños nacidos en España	31.894	33.425	35.664	39.026	42.795	47.293

Fuente: PERE y CERA.

La cifra facilitada por el PERE de madrileños inscritos a efectos electorales en la Comunidad de Madrid, así como la del CERA ha experimentado evoluciones parecidas, aumentando alrededor de un 40%. La cifra de madrileños nacidos en España residiendo en la UE no obstante ha sido algo mayor, rondando el 48%.

A 1 de enero de 2016 la distribución de la población madrileña por continentes resulta diferente. Europa es el primer continente con mayor población de madrileños nacidos en España (48%), mientras que si ordenamos los continentes según la cifra de madrileños a efectos electorales, Europa pasa a estar en segundo lugar.

**GRÁFICO 5. MADRILEÑOS INSCRITOS A EFECTOS ELECTORALES (IZQ) MADRILEÑOS NACIDOS EN ESPAÑA (DRCHA)**

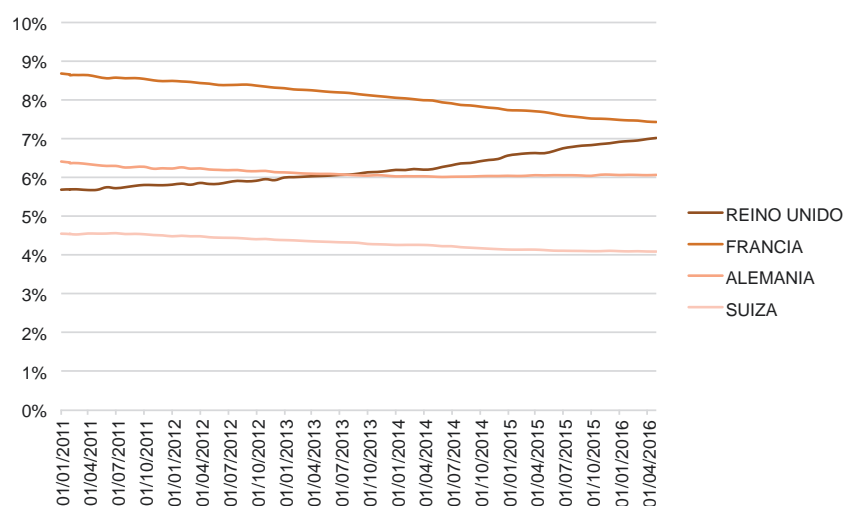


Fuente: PERE.

Al igual que en el PERE, Francia ocupa el primer lugar, seguido de Reino Unido, Alemania y Suiza. Exceptuando el caso de Reino Unido donde la cifra de madrileños crece a mayor ritmo todos los países mantienen tendencias migratorias parecidas. Entre 2011 y 2016 en Francia la población de madrileños ha aumentado en 4.461 personas, Alemania en 4.836 y Suiza en 2.848. Reino Unido registra el aumento de 8.621, esto supone un aumento de casi el 50% en la población de madrileños.

El siguiente gráfico compara dicha evolución de la población de madrileños residiendo en estos países en relación con el total de madrileños residiendo en el extranjero. Como se puede observar, en Reino Unido la población madrileña crece a un ritmo superior a como lo hace la población de madrileños residentes en el extranjero. Por el contrario en los otros tres países, Francia, Alemania y Suiza, la población de madrileños crece a un ritmo inferior.

**GRÁFICO 6. MADRILEÑOS RESIDENTES EN EUROPA RESPECTO AL TOTAL DE MADRILEÑOS EN EL MUNDO (PRINCIPALES PAÍSES UE)**



Fuente: CERA cerrado a 1 de enero de cada año.

### POLÍTICA REGIONAL EUROPEA, BENEFICIOS PARA MADRID

La participación de la Comunidad de Madrid en la Política Regional europea ha sido determinante para explicar el cambio producido en estos últimos 30 años en nuestra región, la cual viene siendo beneficiaria de los fondos europeos destinados al desarrollo regional mediante la creación de programas destinados a paliar las desigualdades

económicas existentes entre las regiones que conformaban la otrora Comunidad Económica Europea. Estos programas estaban diseñados para centrarse en seis objetivos prioritarios que datan de 1993<sup>1</sup> que aunque han ido evolucionando al compás de la Unión Europea, han mantenido su vocación de minimizar las diferencias económicas regionales existentes en el seno de la UE, lo que se traduce directamente en la búsqueda de la reducción de las diferencias sociales que conllevan las diferencias económicas. Conviene enunciar brevemente en qué consistían estos objetivos, para comprender cómo en la Comunidad de Madrid se ha realizado de manera sistemática y provechosa, un uso práctico de los programas ofertados e implementados. Estos eran:

- Objetivo 1: Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas.
- Objetivo 2: Reconvertir las regiones gravemente afectadas por el declive industrial.
- Objetivo 3: Combatir el paro de larga duración y facilitar la inserción profesional de los jóvenes y de las personas expuestas a la exclusión del mercado laboral.
- Objetivo 4: Facilitar la adaptación de los trabajadores a los cambios tecnológicos y de los métodos de producción.
- Objetivo 5 a): Acelerar la adaptación de las estructuras agrarias en el marco de la Política Agrícola Común y facilitar las medidas de adaptación de las estructuras de la pesca en el contexto de la Política Pesquera Común.
- Objetivo 5 b): Facilitar el desarrollo y el ajuste estructural de las zonas rurales.
- Objetivo 6: Promover el desarrollo de las regiones con muy baja densidad de población.

También hay que decir que debido a la posición económica que ocupa la Comunidad de Madrid, con unos niveles de renta superiores a los de la media nacional y europea, desde los inicios de la política de cohesión nuestra Comunidad ha quedado al margen en todos los periodos del Programa Regional Europeo de las ayudas destinadas al Objetivo 1, es decir, de aquellas ayudas creadas ex profeso para aquellas regiones cuyo PIB per cápita fuese inferior al 75% de la media comunitaria.

---

.....  
1 · Hasta 1999 los objetivos de la Política Regional de la UE estaban desglosados en seis puntos. Tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, los objetivos se redujeron a tres, convergiendo en el Objetivo 1 los antiguos objetivos 1 y 6; en el Objetivo 2 se agruparon los objetivos 2 y 5b) y en el Objetivo 3 se englobaron los antiguos objetivos 3 y 4 e incluyendo la modernización de los sistemas de formación y la generación de empleo en ellos.

---

*La participación de la Comunidad de Madrid en la Política Regional europea ha sido determinante para explicar el cambio producido en estos últimos 30 años en nuestra región.*

---



▲ Los fondos europeos han contribuido a mejorar la empleabilidad de los colectivos en riesgo de exclusión. © European Communities, 2002 / Source: EC - Audiovisual Service / Photo: Alain Schroeder

No obstante, Madrid siempre ha sido beneficiaria de las ayudas comunitarias. En el actual periodo 2014-2020 participa en los fondos europeos con dos objetivos: inversión en crecimiento y empleo, y la cooperación territorial europea, que, a su vez, atiende a distintos objetivos temáticos respecto de los cuales pueden realizarse actividades cofinanciadas<sup>2</sup>.

La inversión de los Fondos Europeos en la región ha constado de cuatro etapas diferenciadas y una quinta que corresponde al periodo 2014-2020. Estas cuatro etapas están marcadas en un primer momento por el desarrollo regional de nuestra Comunidad, donde este tipo de ayudas coparon la mayor parte de los fondos entre 1989 y 1993, para centrarse en los años posteriores en programas desarrolladores del capital humano. Con el inicio de la crisis económica y financiera en 2008, las acciones de la política de cohesión se centraron en aquellos programas destinados a la mejora de los programas educativos, punto de partida del desarrollo de la innovación y la competitividad en la UE; así como a paliar los desequilibrios existentes en aquellos colectivos más castigados

2 · Para el periodo 2014-2020 se establecen 11 objetivos temáticos. Para consultarlos, acudir a [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/how/priorities](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/priorities). En el caso de la Comunidad de Madrid, el FEDER atiende a los objetivos temáticos 1, 2, 3, 4, 6 y 9, y el FSE a los objetivos temáticos 8, 9 y 10.



por la crisis. A continuación se detallan los periodos en los cuales la Comunidad de Madrid ha sido beneficiaria de la Política Regional europea.

**TABLA 2. MONTANTES TOTALES POR TIPO DE AYUDA Y PERÍODOS DE PROGRAMACIÓN (EN MILLONES DE EUROS CORRIENTES)**

Período	Infraestructuras	Ayudas a empresas	Capital humano	Total
1990-1993	206,51	80,2	90,5	377,61
1994-1999	432,65	141,81	401,49	975,95
2000-2006	299,39	236,12	587,58	1.623,49
2007-2013	107,77	79,58	189,23	376,58
<b>Total</b>	<b>1.046,32</b>	<b>537,71</b>	<b>1.268,8</b>	<b>2.977,05</b>

Fuente: La contribución de los Fondos Europeos a la Política Regional comunitaria de la Comunidad de Madrid, Madrid, diciembre de 2002, editado por el Servicio de Fondos Europeos y Política Regional.

### LA PRIMERA ETAPA DEL PERIODO ENTRE 1989-1993

Los objetivos regionales para la Comunidad de Madrid en esta primera etapa centran sus esfuerzos en aquellas regiones afectadas por el declive industrial, con el propósito de impulsar su reconversión y desarrollo, así como agilizar el ajuste estructural de las zonas rurales mediante programas contra el paro de larga duración, proyectos de inserción laboral destinados a los jóvenes de la región y la adaptación de las estructuras agrarias a la realidad del sector. En estos años Madrid recibió un total de 143 millones de ECUs, el 9% del total de ayudas asignado a España para paliar el declive industrial y el 3% del total nacional asignado al desarrollo y ajuste estructural de las zonas rurales. Las acciones realizadas pusieron su foco en los municipios de Alcorcón, Getafe, Leganés, Móstoles, Arganda del Rey, Rivas-Vaciamadrid, Alcalá de Henares,

*Los objetivos regionales para la Comunidad de Madrid en esta primera etapa centran sus esfuerzos en aquellas regiones afectadas por el declive industrial.*

Torrejón de Ardoz y San Fernando de Henares mediante la puesta en marcha de acciones dirigidas a la modernización de las infraestructuras básicas, la concesión de ayudas destinadas a las pymes y la puesta en marcha de una serie de centros de formación y mejora de las cualificaciones profesionales en diversas poblaciones de la región. En este periodo se firmaron importantes acuerdos marco y programas de ayuda para favorecer la investigación en el seno de la comunidad universitaria, y se pusieron en marcha una serie de programas de intercambio en el ámbito educativo que contribuyeron a conectar nuestra Comunidad con Europa. La creación de una serie de líneas de AVE que conectan la capital con el sur y el Levante del país (como las líneas Madrid-Sevilla, y posteriormente Madrid-Valladolid y Madrid-Valencia) es otra de las acciones que tuvieron sus orígenes en este periodo, así como el trazado de varias líneas de Cercanías que conectan diversos municipios madrileños entre sí y las obras hechas en carreteras como la M-203 y la M-216 (financiadas con fondos procedente del FEDER, a través del Objetivo 2).

### **EN LA SEGUNDA ETAPA QUE ABARCA DESDE 1994 HASTA 1999**

Los objetivos de la Política Regional europea siguen centrados en favorecer la reconversión de las regiones afectadas por el declive industrial, con medidas puestas en marcha destinadas a favorecer el ajuste estructural de las zonas rurales para evitar su despoblación mediante la inserción laboral de los colectivos más afectados del mercado de trabajo, es un claro exponente de los esfuerzos de la Unión Europea por aunar los objetivos de desarrollo rural con la formación del capital humano, un elemento que va a ir adquiriendo una importancia cada vez mayor en estos años.

En esta etapa, las ayudas europeas afectaron a diez municipios madrileños del sur metropolitano y del corredor del Henares, a los que hay que sumar varios municipios de la región que se beneficiaron de la creación de diversos polígonos industriales en sus territorios. Casi la mitad (el 48%) de las ayudas para el periodo 1994-1999 se destinaron a acciones de ayuda al empleo centradas en facilitar la contratación de la población madrileña mediante programas formativos (dirigidos a desempleados con poca cualificación, jóvenes recién licenciados...) y de fomento de la competitividad empresarial (como la creación del Parque Tecnológico de Alcalá de Henares, o el desarrollo de diversos programas centrados en la mejora de los recursos humanos y al emprendimiento en nuestra región como los programas NOW, HORIZON, YOUTHSTART, INTEGRA y ADAPT).

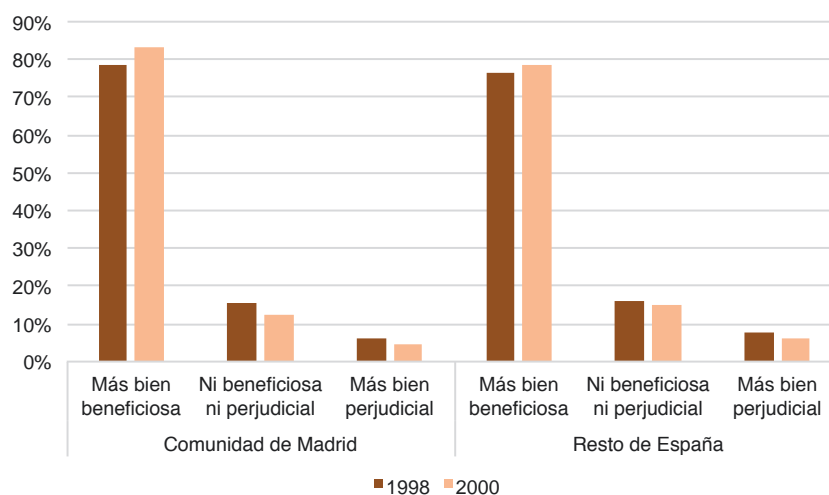


Otras medidas llevadas a cabo en este periodo tuvieron como meta la mejora y modernización de las infraestructuras, ejemplificadas en la construcción o ampliación de diversas depuradoras de uso mixto y de colectores, la renovación parcial de las redes de distribución de agua potable (con efecto sobre los municipios de Alcorcón, Getafe, Leganés y Móstoles) y la rehabilitación de áreas urbanas degradadas en Getafe, Fuenlabrada, Alcalá de Henares, Torrejón de Ardoz, Leganés, Parla, San Fernando de Henares, Rivas-Vaciamadrid y la propia Madrid mediante la iniciativa comunitaria URBAN (por la cual se rehabilitó, entre otros espacios, el Mercado de San Miguel de Madrid, que se convirtió en referente de la nueva línea de “mercados gastronómicos” en la hostelería española). Acciones destinadas a la reducción de la contaminación medioambiental de la zona centro de la capital, o la construcción del acceso en metro al aeropuerto Adolfo Suárez-Madrid Barajas (cuyo 85% de la financiación proviene de la ayuda del Fondo de Cohesión) fueron claves en este periodo.

La extensión del Metro de Madrid hasta el Aeropuerto recibió financiación del Fondo de Cohesión, con la gestión de la Comunidad de Madrid ▲



## GRÁFICO 7. LA PERTENENCIA DE ESPAÑA A LA UE ES BENEFICIOSA PARA LAS INFRAESTRUCTURAS



Fuente: Barómetro del CIS mayo de 1998 y mayo de 2000.

“ Entre las prioridades de la Política Regional europea se encuentra la promoción de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

El Fondo Social Europeo cofinancia el programa de aceleración de proyectos emprendedores, que impulsa la puesta en marcha de proyectos empresariales a través del “emprendizaje” colaborativo, con el que se busca encontrar sinergias y compartir experiencias, información y apoyo emocional, trabajando en equipo con otros emprendedores.





## **POLÍTICAS SOCIALES DE IGUALDAD, LA TERCERA ETAPA PERIODO 2000-2006**

En este periodo los objetivos europeos para la Comunidad de Madrid, continuando la estela del periodo anterior, apuestan con un interés renovado por la modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo, con la mira puesta en acompañar mediante programas de inclusión, destinados a paliar las diferencias y los desequilibrios existentes, a los cambios producidos en la sociedad.

Entre las prioridades de la Política Regional europea se encuentra la promoción de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres: el Programa Operativo destinó más de 100 millones de euros para actuaciones realizadas íntegramente por la Dirección General de la Mujer de la Consejería de Empleo y Mujer de la Comunidad de Madrid.

Entre el 2000 y el 2004 se llevaron a cabo fundamentalmente actuaciones de formación profesional y ayudas al empleo, dirigidas a promover el acceso de las mujeres al mercado laboral, a través de Formación Profesional y de Ayudas al Empleo Femenino, de las cuales se beneficiaron alrededor de 42.000 mujeres en la Comunidad de Madrid.

A partir de 2004, se inició un periodo de transversalidad de la igualdad de oportunidades, incorporando al Programa Operativo una nueva medida de conciliación de la vida familiar y laboral, desarrollada, entre otros, mediante el programa AMPLÍA de promoción de servicios para personas dependientes y una línea de Promoción del Liderazgo Femenino, a través de la cual se ha llevado a cabo el programa LIDERA (cofinanciado al 50% por la Unión Europea). Nacido en el 2006 dicho programa tiene como objetivo potenciar el liderazgo de las mujeres a través de una mejoría de su proyección profesional, y favoreciendo su acceso a cargos directivos en las empresas y organizaciones, mediante su triple componente: formación, becas para estudios de posgrado y portal web. Gracias a este programa se ha impulsado hasta el 2013 el liderazgo de más de 4.000 mujeres en dicho ámbito y se han concedido 569 becas para la realización de cursos de posgrado.

Otra de las iniciativas en línea con el programa LIDERA es el programa Generando Cambios, una iniciativa de la Dirección General de la Mujer, cofinanciada al 50% por el Fondo Social Europeo y puesta en marcha en el 2005. Con este programa la Comunidad de Madrid trata de apoyar la incorporación y desarrollo de nuevas formas de trabajo que favorezcan la integración a partir del principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito laboral y empresarial. También favoreciendo la corresponsabilidad de las em-

---

“ Los objetivos de la política de cohesión apuestan por reforzar la competitividad a través de diversas iniciativas que potencian la I+D+i.

---

presas en esta tarea, la gestión en función del género de los recursos humanos, y la conciliación de la vida personal y laboral del personal empleado. El objetivo general del programa es poner a disposición de las pymes madrileñas participantes un servicio integral de formación y consultoría, sin coste alguno para las pymes, con el fin de que a partir de un diagnóstico inicial que valore la situación actual en la que se encuentra la empresa, se pueda establecer un Plan de Igualdad en la misma. Los resultados del programa avalan el éxito de las políticas de igualdad en la Comunidad de Madrid, ya que en la primera edición del programa (2005-2007) participaron 164 pymes. En la segunda edición (2008-2010), se amplió significativamente el objetivo ya que se pretendía impulsar y favorecer el desarrollo de planes y medidas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en las pymes de la región. Así, la segunda edición del programa logró aglutinar los medios humanos y técnicos necesarios para conseguir que 414 pymes se inscribieran. En 2013, sus beneficios alcanzaron a 180 empresas madrileñas. Una nueva edición se desarrolló entre enero y octubre de 2015 con el objetivo de dar continuidad al programa consiguiendo la participación de 120 nuevas pymes de la Comunidad de Madrid.

Otro de los puntos a desarrollar mediante los programas de lucha por la igualdad de oportunidades son aquellos destinados a combatir la homofobia, el Programa de Atención e Información a Homosexuales y Transexuales de la Comunidad de Madrid (PIAHT), un servicio de atención integral a las personas lesbianas, gais, transexuales, bisexuales e intersexuales (LGTBI), a sus familias y entorno, que contempla actuaciones de carácter formativo, informativo y de asesoramiento y sensibilización, dirigidas tanto al conjunto de la población como a profesionales. El programa, además de ser pionero en España, es un referente internacional, elegido en 2014 por el Consejo de Europa como ejemplo de la defensa de los derechos de la población LGTBI por el trabajo que desarrolla y por ser un modelo de intervención a seguir en la lucha contra los prejuicios y la desigualdad y por promover la integración plena de estas personas en la sociedad. Por este motivo, la Comunidad de Madrid participó en el grupo de expertos que asesoraron en la Comisión de Asuntos Actuales, convocada por el Consejo de Europa, para realizar un informe con diferentes propuestas de intervención de buenas prácticas a nivel local y regional en la atención a las personas LGTBI. Desde su puesta en marcha en 2002 (hasta 2015 inclusive), el Programa LGTBI de la Comunidad de Madrid ha orientado y asistido a 11.314 personas y ha formado a más de 5.000 profesionales de distintos ámbitos (sanitario, educativo, policial, etc.). Asimismo, ha recibido una inversión de 3,6 millones de euros para la lucha activa contra la discriminación por motivos de diversidad sexual. El PIAHT ha recibido un gran número de prestigiosos premios por parte de la Asociación Española de Transexuales AET-Transexualia. El último

de ellos ha sido el reconocimiento de la Federación Estatal de Lesbianas, Gais, Transexuales y Bisexuales de España; además de convertirse en un modelo a seguir para países como Brasil y Bulgaria, Rosario en Argentina o el ayuntamiento de Tel Aviv en Israel.

### LA CRISIS, CUARTA ETAPA (2007-2013)

En esta etapa, marcada por la inestabilidad producida a raíz del inicio de la crisis económica y financiera que afectó a la Unión Europea en el año 2008, los objetivos de la política de cohesión apuestan por reforzar la competitividad a través de diversas iniciativas que potencian la I+D+i en el caso de las regiones más desarrolladas, como es la Comunidad de Madrid, mediante el aumento de la inversión destinada a la investigación en el ámbito de la biotecnología, el sector aeroespacial, la innovación empresarial o las energías renovables entre otros; siendo todos ellos sectores estratégicos para nuestra región. Gracias a estas ayudas se pusieron en marcha programas como el Programa de Apoyo a la Innovación de las Pequeñas y Medianas Empresas “InnoEmpresa”, un programa de apoyo a la innovación empresarial tanto tecnológica como organizativa dirigido exclusivamente a pymes; o la creación de los Institutos Madrileños de Estudios Avanzados (IMDEA), un nuevo marco institucional que persigue el fomento de la investigación de excelencia y la transferencia de tecnología al tejido industrial en diferentes áreas estratégicas (agua, alimentación, energía, materiales, nanociencia, redes y *software*). Sólo en este periodo la Comunidad de Madrid invirtió más de 390 millones de euros en el ámbito de la I+D+i.

Del mismo modo que la I+D+i se convierte en uno de los pilares de los Fondos Estructurales, la vertiente social de la Política Regional se hace más presente en estos años de crisis, continuando con los esfuerzos realizados en la etapa anterior y apostando por aquellas políticas destinadas a paliar los desequilibrios y desigualdades existentes en los colectivos más desfavorecidos. El éxito de programas como el programa LIDERA, el programa Generando Cambios, y el PIAHT asegura su continuación en la lucha contra la desigualdad en la Comunidad de Madrid, y marca el camino para programas posteriores como son el programa GEA/ Mujeres en el ámbito rural iniciado en el 2013, el cual, aunando dos objetivos de la Política Regional europea como son la reconversión económica y social de zonas con deficiencias estructurales y la modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo, centra su propósito en el fomento de la participación social y laboral de las mujeres en el ámbito rural mediante la creación de negocios y empresas, promoviendo su acceso al mercado laboral y promocionando su talento y liderazgo en el mundo rural. Este programa se desarrolla

---

*Del mismo modo  
que la I+D+i se  
convierte en uno de  
los pilares de los  
Fondos Estructurales,  
la vertiente social de  
la Política Regional  
se hace más presente  
en estos años de crisis.*

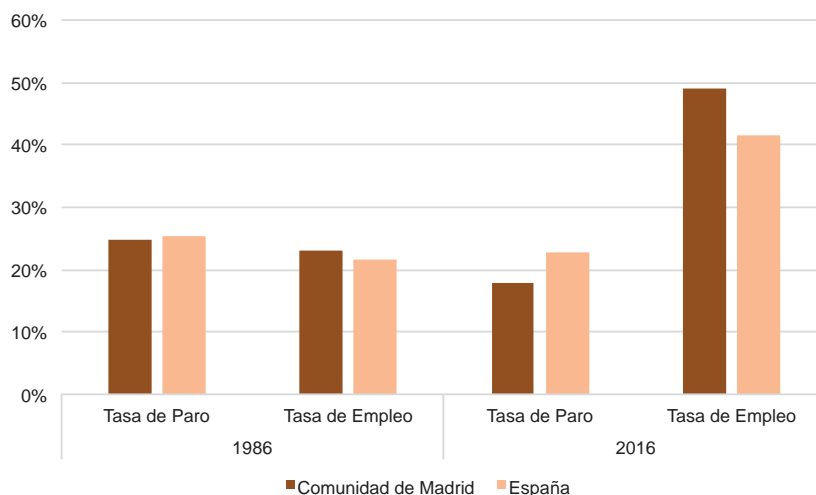
---

“Como resultado de las políticas de igualdad... nos encontramos con una disminución tanto de la tasa de paro femenino como de la brecha salarial entre hombres y mujeres.

en seis mancomunidades de la región (Mancomunidad 2016, Mancomunidad Las Vegas, Mancomunidad MISECAM, Mancomunidad MISSEM, Mancomunidad Sierra Norte, Mancomunidad Los Pinares), pudiendo participar todas aquellas mujeres residentes en alguno de los municipios pertenecientes a las mancomunidades señaladas. En la primera mitad del 2016, en los talleres del programa GEA, han participado 163 alumnas durante más de 450 horas lectivas.

Como resultado de las políticas de igualdad financiadas por los Fondos de Cohesión, nos encontramos en el caso de la Comunidad de Madrid con una disminución tanto de la tasa de paro femenino (17,79% frente a un 22,78% en España) como de la brecha salarial entre hombres y mujeres de un 6,4 puntos porcentuales en 2010 con respecto a los datos del 2006. Uno de los grupos de edad que más ha reducido esta diferencia es el perteneciente a personas mayores de 50 años, con una reducción de 13 puntos porcentuales.

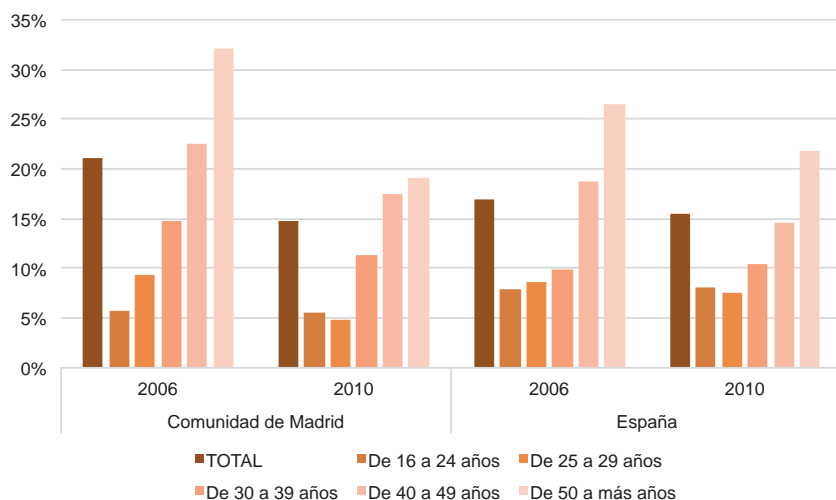
#### GRÁFICO 8. TASA DE PARO Y TASA DE EMPLEO FEMENINO



Fuente: INE 2016.



## GRÁFICO 9. BRECHA SALARIAL ENTRE HOMBRES Y MUJERES



Fuente: Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid.

### LOS OBJETIVOS PARA LA ACTUAL ETAPA, 2014-2020

En este periodo las principales prioridades de la Política Regional europea se hallan marcadas por las consecuencias de la crisis económica y financiera ocurrida en 2008. Siguiendo el camino iniciado en el periodo anterior, los objetivos regionales se centran en facilitar el acceso de los jóvenes al mercado laboral, mejorando las políticas de educación, formación e inclusión social como estrategia europea de futuro; apostando por la innovación y el incremento de la competitividad a la vez que se hace hincapié en la mejora del uso de los recursos naturales. Durante este período se ha dotado a España con aproximadamente 28.600 millones de euros, de los cuales la Comunidad de Madrid recibirá en Programas Operativos los siguientes fondos:

- Programa Operativo Regional FSE: 333,83 millones de euros.
- Programa Operativo Empleo Juvenil: 82,30 millones de euros.
- Programa Operativo Regional FEDER: 250 millones de euros (a los que habría que añadir la suma de 260 millones de euros que la Comunidad de Madrid ha cedido destinados al Programa Operativo de la Iniciativa PYME cuya gestión se halla en manos del Estado).

”  
*Los objetivos regionales se centran en facilitar el acceso de los jóvenes al mercado laboral, mejorando las políticas de educación, formación e inclusión social.*

“ El panorama educativo español ha sufrido una gran transformación ... tanto en la formación de la ciudadanía española como en los flujos de intercambios de estudiantes.



### FINALMENTE UNA NOTA SOBRE EL VALIOSO IMPACTO DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA EDUCACIÓN

Con respecto a la educación, valor fundamental de la política de cohesión de la UE, el panorama educativo español ha sufrido una gran transformación en estos últimos años, tanto en la formación de la ciudadanía española como en los flujos de intercambios de estudiantes. En 1986 el número de estudiantes de licenciatura matriculados para el curso 1985-1986 en España era de 935.100, treinta años después la cifra alcanza 1.329.109 para el curso 2015-2016, de los cuales 224.546 estudian en la Comunidad de Madrid.

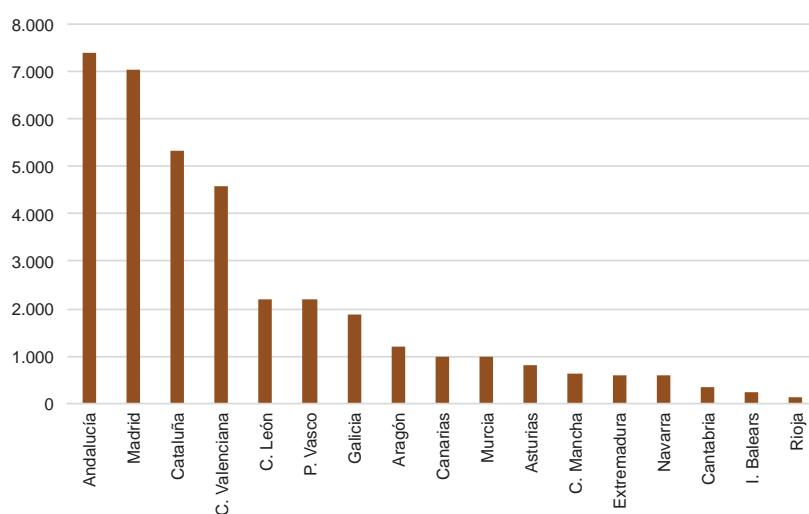
Los grandes esfuerzos hechos por la Unión Europea en el ámbito educativo eclosionaron en la creación del programa Erasmus+ en el 2014, que abarca todos los programas llevados a cabo por la Unión Europea en materia educativa a todos los niveles (tanto enseñanza escolar, superior, profesional, formación de personas adultas...). Este programa viene a suplir al Programa de Aprendizaje Permanente (PAP), programa marco europeo en el cual los programas educativos comunitarios se hallaban enmarcados desde el año 2006 y cuyo objetivo general radicaba en facilitar el intercambio, la cooperación y la movilidad entre los sistemas de educación y formación de los países europeos que participaban, de forma que sus sistemas educativos se convirtieran en una referencia de calidad en el mundo. Este programa estaba concebido para fomentar la cooperación y la formación transnacional entre centros escolares, profesorado, otro personal y alumnado, con el fin de mejorar la calidad de la educación y reforzar la dimensión europea. Era el principal mecanismo de financiación europeo en el campo de la educación y la formación, marcando un hito educativo en la historia de la Unión Europea, ya que por primera vez un único programa se ocupaba del aprendizaje desde la infancia hasta la edad madura. El Programa de Aprendizaje



Los grandes esfuerzos hechos por la Unión Europea en el ámbito educativo eclosionaron en la creación del programa Erasmus+ en el 2014.

Permanente abarcaba el período 2007-2013 y se subdividía en seis subprogramas, Comenius, Erasmus, Leonardo da Vinci, Grundtvig, el programa transversal y el programa Jean Monnet; y venían a sustituir e integrar a los anteriores programas Sócrates, Leonardo da Vinci y eLearning.

### GRÁFICO 10. NÚMERO TOTAL DE ESTANCIAS ERASMUS EN EL CURSO 2013/14.



Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. 2016.

Si comparamos el número total de movilizaciones realizadas en 2013/2014 por estudiantes, Madrid ocupa el segundo lugar (7.039). Prácticamente a la par de Andalucía (7.390) y seguida a cierta distan-

cia por Cataluña (5.332). Esto da una idea de la apuesta por la movilidad transfronteriza y bidireccional, como senda para el fomento de la innovación y de la competitividad.

### ÚLTIMOS PROGRAMAS EDUCATIVOS EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS

Como no podía ser menos, en el contexto de la crisis, los fondos europeos en la Comunidad de Madrid han centrado sus esfuerzos en la reducción de las tasas de abandono temprano de la educación, así como en apostar por la formación de la ciudadanía a todos los niveles, centrándose en los sectores más vulnerables en el mercado de trabajo.

A este respecto, la inversión en educación, y en concreto, en las enseñanzas de formación profesional, constituye un aspecto fundamental para la política de cohesión de la Unión Europea, posibilitando el desarrollo de actuaciones que contribuyan a la reducción del abandono escolar, así como a una mejora en la calidad y la eficacia del sistema educativo español. En este sentido, la FP Dual, se ha convertido en uno de los pilares básicos del programa Erasmus+, preconizando un modelo de desarrollo educativo que desde 2012 combina la formación que se imparte en los centros educativos, con la formación teórico-práctica en la empresa. La Comunidad de Madrid fue una de las pioneras en introducir la FP Dual en las aulas del Instituto Clara del Rey, en el curso 2011-2012 con 23 alumnos que formaron parte de un proyecto piloto, de los cuales el 83% lo finalizó con éxito (para el curso 2014-2016 el número de alumnos que se matricularon en FP Dual sólo en este centro fue de 298, 725 en toda la Comunidad). Enmarcada dentro del programa Erasmus+, entre cuyos objetivos destaca la mejora de la calidad de la Formación Profesional en Europa, la FP Dual ofrece a los alumnos, a los profesores y al personal que imparte enseñanzas de Formación Profesional Básica y Ciclos Formativos de Grado Medio, diversas oportunidades de Movilidad para el Aprendizaje para realizar estudios y prácticas en el extranjero. El objetivo radica en subvencionar, mediante el Fondo Social Europeo, la movilidad de 50 alumnos de Ciclos Formativos de Grado Medio para que puedan realizar su módulo de Formación en Centros de Trabajo (FCT) en un país europeo, contribuyendo de esta manera a mejorar las posibilidades de empleo y las habilidades

“ Los fondos europeos en la Comunidad de Madrid han centrado sus esfuerzos en la reducción de las tasas de abandono temprano en la educación y en apostar por la formación de la ciudadanía a todos los niveles.

En la Formación Profesional Dual, promovida desde las instituciones europeas, y de la que es ejemplo destacado en la Comunidad de Madrid el IES Virgen de la Paloma, la enseñanza teórica se complementa con la formación práctica en la empresa y ofrece a los alumnos y a los profesores diversas oportunidades de movilidad para el aprendizaje realizando estudios y prácticas en el extranjero. ▶







personales, potenciar la competitividad de la economía europea, incrementar la competencia lingüística y a crear una dimensión europea de la educación.

Desde el año 2004, la Comunidad de Madrid viene implantando un modelo educativo de enseñanza bilingüe en el ámbito de la educación primaria y secundaria de la región a través del Programa de Colegios Bilingües para el curso 2004/2005.

La enseñanza bilingüe español-inglés, que se implantó inicialmente en 26 colegios públicos, alcanzó en el curso 2016-2017, la cifra de 593 centros, lo que representa 371 colegios públicos, 193 colegios concertados y 129 institutos. El objetivo del programa no es otro que asegurar la formación del alumnado madrileño en el ámbito de la lengua inglesa, esencial hoy en día para asegurar el correcto desarrollo del alumno en un mundo globalizado. Como lengua franca de trabajo y relaciones, el castellano también está siendo cada vez más valorado en la UE, y estamos viendo como países tales como Italia o Francia ya colocan el español como segunda lengua. Aún no conocemos los efectos que el “Brexit” pueda tener sobre este tipo de políticas lingüísticas y su financiación por la UE.

Frente a las amenazas actuales es tarea de la Comunidad de Madrid así como de todos los Estados miembros fomentar una visión positiva y basada en los valores de cooperación y solidaridad. Una visión alejada de intereses particularistas, y que fomente la “unión en la diversidad”.

---

“ Desde el año 2004, la Comunidad de Madrid viene implantando un modelo educativo de enseñanza bilingüe español-inglés. ”

---

Varios colegios de la Comunidad de Madrid participan, junto con entidades de la región de Edimburgo, en un proyecto en el marco del Programa de Aprendizaje Permanente Erasmus +, que persigue estudiar la metodología empleada en la enseñanza y aprendizaje de las segundas lenguas, fomentando el intercambio y la movilidad de los docentes.



## BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

- Barómetro de mayo de 1998 CIS, N° Estudio 2288.
- Barómetro de mayo de 2000 CIS, N° Estudio 2392.
- Encuesta Opinión Pública de la UE mayo de 2004 CIS, N° Estudio 2566.
- Encuesta Preelectoral Elecciones al Parlamento Europeo mayo de 2004, N° Estudio 2564.
- Encuesta Preelectoral Elecciones al Parlamento Europeo abril de 2014, N° Estudio 3022.
- DE ESTEBAN MARTÍN, LAURA (Coordinadora): *20 años de la Comunidad de Madrid en la Unión Europea*. Dirección General de Cooperación con el Estado y Asuntos Europeos. Madrid, 2006. Subdirección General de Asuntos Europeos e Interregionales.
- LLANO ORTIZ, JUAN CARLOS (EAPN-ESPAÑA): *El estado de la pobreza. 5º informe. Seguimiento del indicador de riesgo de pobreza y exclusión social en España 2009-2014*. Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social.
- VIAÑA, ENRIQUE (Coordinador) y VILLAVERDE CASTRO, JOSÉ (Redactor): *La Comunidad de Madrid en la Unión Europea*. Comisión de las Comunidades Europeas.
- *Los Fondos Europeos en la Comunidad de Madrid. Aplicación de la Política Regional Europea*. Servicio de Fondos Europeos y Política Regional. Consejería de Presidencia. Dirección General de Cooperación con el Estado y Asuntos Europeos de la Comunidad de Madrid.
- *Programa LGTBI de la Comunidad de Madrid*. Memoria Estadística 2015. Comunidad de Madrid.
- *Programa operativo FSE Comunidad de Madrid 2014-2020*. Versión de 17 de julio 2014. Comunidad de Madrid y Fondo Social Europeo.
- *Programa LIDERA*. Dirección General de la Mujer de la Comunidad de Madrid. Comunidad de Madrid. 2011.
- *Proyectos cofinanciados por Fondos Europeos en la Comunidad de Madrid en el período 2000-2006*. Editado por la Vicepresidencia y Portavocía del Gobierno. Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación con el Estado. Subdirección General de Fondos Europeos y Política Regional. Madrid, noviembre 2008.

- *La Política Regional europea en la Comunidad de Madrid 2007-2013*. Elaboración: Subdirección General de Fondos Europeos y Política Regional. Editado por la Vicepresidencia Segunda y Consejería de Justicia y Administraciones Públicas. Dirección General de Asuntos Europeos. Subdirección General de Fondos Europeos y Política Regional. Comunidad de Madrid. Madrid, diciembre de 2007.

### Páginas web consultadas

- <http://www.europarl.europa.eu/meps/es/search.html?country=ES>
- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2016:048:FULL&from=E>
- [http://www.madrid.org/cs/Satellite?pagename=MPDE/Page/MPDE\\_home](http://www.madrid.org/cs/Satellite?pagename=MPDE/Page/MPDE_home)
- [http://ec.europa.eu/spain/sobre-la-ue/proyectos-financiados-con-fondos-europeos/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/spain/sobre-la-ue/proyectos-financiados-con-fondos-europeos/index_es.htm)
- [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/atlas/spain/es3](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/spain/es3)
- <http://www.dgfc.sepg.minhap.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/Paginas/inicio.aspx>
- Revista Comunidad Madrileña [http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/73726/ComunidadMadrid\\_Los\\_fondos\\_europeos.pdf.txt;jsessionid=816F259CD73C41877A3DB19F662316EB?sequence=3](http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/73726/ComunidadMadrid_Los_fondos_europeos.pdf.txt;jsessionid=816F259CD73C41877A3DB19F662316EB?sequence=3)
- <http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/42941/BrochureMadrid.pdf?sequence=14&isAllowed=y>
- <http://www.imf-formacion.com/blog/corporativo/at/lidera-tu-futuro/>
- <http://www.madridpymesenigualdad.es/Default.aspx?portalid=70>
- [http://www.madrid.org/cs/Satellite?cid=CM\\_InfPractica\\_FA&cid=1354365278005&idConsejeria=1109266187278&idListConsj=1109265444710&idOrganismo=1109266228570&language=es&pagene=ComunidadMadrid%2FEstructura&sm=1109266100977](http://www.madrid.org/cs/Satellite?cid=CM_InfPractica_FA&cid=1354365278005&idConsejeria=1109266187278&idListConsj=1109265444710&idOrganismo=1109266228570&language=es&pagene=ComunidadMadrid%2FEstructura&sm=1109266100977)
- [http://www.ayudas.net/Programa\\_Innoempresa\\_apoyo\\_innovacion\\_pymes11459BPrograma+Innoemprea+de+apoyo+a+la+innovaci%F3n+de+las+pymes+\(2007-2013\)+T1E0RPO1PQ.htm](http://www.ayudas.net/Programa_Innoempresa_apoyo_innovacion_pymes11459BPrograma+Innoemprea+de+apoyo+a+la+innovaci%F3n+de+las+pymes+(2007-2013)+T1E0RPO1PQ.htm)
- <http://www.mancomunidadsierranorte.org/paginas/apoyo-a-la-insercion-laboral-de-la-mujer-rural/>
- [http://www.ine.es/jaxi/tabla.dopath=/t22/e308/meto\\_02/pae/px/l0/&file=03004.px&type=pcaxis](http://www.ine.es/jaxi/tabla.dopath=/t22/e308/meto_02/pae/px/l0/&file=03004.px&type=pcaxis)
- <http://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?padre=990&capsel=994>
- <http://www.madrid.org/iestadis/>
- [http://www.madrid.org/cs/Satellite?cid=CM\\_InfPractica\\_FA&cid=1142615119862&idConsejeria=1109266187278&idListConsj=1109265444710&idOrganismo=1109266227679&language=es&pagene=ComunidadMadrid%2FEstructura&sm=1109266100977](http://www.madrid.org/cs/Satellite?cid=CM_InfPractica_FA&cid=1142615119862&idConsejeria=1109266187278&idListConsj=1109265444710&idOrganismo=1109266227679&language=es&pagene=ComunidadMadrid%2FEstructura&sm=1109266100977)



- <http://portal-local.es/actualidad-local/sociedad/item/14051-el-consejo-de-europa-elige-el-programa-piaht-de-la-comunidad-como-ejemplo-de-la-defensa-de-los-derechos-lgtb.html>
- [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/what/investment-policy/esif-country\\_factsheet/esi\\_funds\\_country\\_factsheet\\_es\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/investment-policy/esif-country_factsheet/esi_funds_country_factsheet_es_es.pdf)
- [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/es/atlas/spain/es3](http://ec.europa.eu/regional_policy/es/atlas/spain/es3)
- <http://www.educa2.madrid.org/web/fpdual/inicio>
- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=URISERV:c11082&from=ES>



# CAPÍTULO 6

## LA PARTICIPACIÓN DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN EUROPEA

---

D. FRANCISCO ALDECOA  
D. JOSÉ LUIS DE CASTRO

---



D. FRANCISCO ALDECOA

*Catedrático de Relaciones  
Internacionales*

---

Francisco Aldecoa Luzárraga es Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid y de la Universidad del País Vasco. Cátedra Jean Monnet de la Comisión Europea. Director de los Cursos de Verano de Vitoria-Gasteiz. Miembro de la Cumbre Académica del Espacio Eurolatinoamericano. Vicepresidente del CFEME. Ha sido Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense.



D. JOSÉ LUIS DE CASTRO

*Profesor titular de Relaciones  
Internacionales*

---

José Luis de Castro Ruano es Profesor Titular de Relaciones Internacionales de la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea y Cátedra Jean Monnet de la Comisión Europea. Ha sido Director del Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la UPV/EHU. Codirector de los Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz.





# LA PARTICIPACIÓN DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN EUROPEA

## INTRODUCCIÓN

Tras tres décadas desde el ingreso de España en las Comunidades Europeas, el momento nos brinda una oportunidad propicia para hacer una valoración sobre la inserción de las comunidades autónomas en el escenario comunitario europeo. Con ese motivo, en este artículo realizaremos un recorrido por los principales aspectos referidos a la participación de las regiones españolas en el proceso de construcción europea. El objeto de estudio parte de la asunción del hecho de que la propia esencia de la Unión Europea es la resultante de una cesión de soberanía por parte de los Estados miembros y, si estos se articulan en diferentes niveles de gobierno como ocurre en el caso español, es inevitable una pérdida de competencias autonómicas a favor del nivel comunitario; así las cosas, la apuesta reside en cómo articular el principio básico de la autonomía en el interior del Estado, y la representación del Estado en el ámbito comunitario. Esta tensión se resolverá en unos casos haciendo participar a las regiones en cuestiones referidas a su ámbito competencial en la definición de la posición estatal ante las instancias comunitarias y en otros casos facilitando su participación directa ante las instancias comunitarias según procedimientos establecidos y allá donde el derecho comunitario lo permita. Paralelamente, asumimos también que el sistema comunitario ha ido conformándose como un complejo sistema de gobernanza multinivel en el que concurren diferentes niveles políticos; uno de ellos, qué duda cabe, es el denominado “tercer nivel”, precisamente aquel que se corresponde en el Estado español con las comunidades autónomas pero que genérica y comúnmente se identifica en el léxico comunitario como nivel regional.

En estos treinta años, tanto las Comunidades Europeas –hoy ya denominadas Unión Europea– como el sistema autonómico español han experimentado una notable evolución adaptativa a una realidad

---

*El sistema comunitario se configura como un complejo sistema de gobernanza multinivel.*

---

“ *La participación regional en la política comunitaria era casi inexistente en 1986.* ”

cambiante. Obviamente, las limitaciones propias de un trabajo como el que nos ocupa nos impiden llevar a cabo un análisis pormenorizado de la cuestión profundizando en las múltiples dimensiones de la misma. En las siguientes páginas nos centraremos únicamente en los aspectos que, a nuestro juicio, resultan más importantes y característicos del complejo –e imperfecto, como no puede ser de otra forma- sistema español de participación en el proceso de construcción europea, deteniéndonos en las dos dimensiones en las que este se produce: la representación y participación directa de las regiones ante las instancias comunitarias europeas, así como la participación indirecta y multilateral a través de los mecanismos internos propios del sistema jurídico-político del Estado español.

### LA SITUACIÓN DE LAS REGIONES EN 1986

Al día de hoy, la participación regional en el proceso de integración europea resulta ya una cuestión indiscutible y relativamente pacífica; esta participación debe producirse de acuerdo con unos determinados procedimientos, en unos determinados ámbitos sectoriales y políticos, así como en unos niveles concretos, y con un grado de compromiso, representatividad y responsabilidad también variable de unos Estados a otros. La estructura organizacional de la UE no solo lo posibilita sino que también lo exige en algunos determinados casos (participación en el Comité de las Regiones, participación regional en el Consejo de Ministros, reconocimiento del principio de subsidiariedad, inserción -aunque limitada- de los parlamentos regionales en el control de tal principio de subsidiariedad, etc.). También el perfeccionamiento del sistema autonómico español a lo largo de estas décadas ha respondido, mal que bien, a este desiderátum general. Pero la situación no era precisamente pacífica ni indiscutible en 1986, es decir, en el momento del ingreso de España en las Comunidades Europeas.

Desde la perspectiva puramente comunitaria hay que decir que la región, como actor político con capacidad de decisión y participación en la elaboración de la política comunitaria, era prácticamente inexistente en el momento en que nuestro país se adhirió a la Comunidad Europea. En aquella coyuntura, la participación de las entidades regionales se limitaba prácticamente al ámbito específico de la Política Regional comunitaria que experimentó una notable reforma con motivo de la entrada en vigor del Acta Única Europea, hecho que coincidió precisamente con la adhesión de España. En ese momento se creó el denominado Consejo Consultivo de Entes Locales y Regionales, con unas muy limitadas funciones de asesoramiento a la Comisión Europea en esta política y que se reunía entre tres y cuatro veces al año. Era este el único órgano

comunitario que contemplaba la participación de las regiones en sede comunitaria<sup>1</sup>.

Ante la muy débil institucionalización de la participación regional, estas vehiculaban sus anhelos de participación en la política comunitaria así como de acceso a la información proveniente de las instituciones comunitarias a través de una multiplicidad de cauces y mecanismos no oficiales, materializados fundamentalmente a través del *lobby* y la presión política ejercida allá donde debían tomarse las decisiones. En esos momentos, la participación regional en el entramado institucional comunitario y su consideración por parte de las autoridades comunitarias no difería demasiado de la que se reservaba a otros actores sociales y económicos de naturaleza privada.

## LA ADHESIÓN DE ESPAÑA A LAS COMUNIDADES EUROPEAS

En una coyuntura como la descrita en las páginas anteriores, no debe sorprendernos que las comunidades autónomas españolas apenas participaran en la negociación de la entrada de España en las Comunidades Europeas. Fijando la mirada en la Administración del Estado, hay que señalar que el Ministerio para las Relaciones con la Comunidad Europea, creado en 1978, fue sustituido en 1981 por la Secretaría de Estado para las Relaciones con la Comunidad Europea dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores. Esta Secretaría de Estado tenía como misión la coordinación de la actuación de la Administración española ante las instituciones comunitarias durante el proceso negociador para la adhesión española.

En el marco de esta actividad, la Secretaría de Estado mantuvo diversos contactos a título meramente informativo con las comunidades autónomas. Ante la inexistencia de una cámara de representación territorial propiamente dicha que se erigiese en órgano de colaboración entre el poder central y los gobiernos autonómicos —función que el Senado español tal y como está configurado, nunca pudo cumplir— van surgiendo a partir de 1983 una serie de órganos sectoriales —conferencias sectoriales— donde se produce la coordinación del Estado con las comunidades autónomas. Hubo algunos intentos para canalizar de forma específica la posición autonómica en los asuntos europeos; así, recordamos el *non nato* Convenio entre el Gobierno de la nación y los Gobiernos de las comunidades autónomas sobre cooperación en los asuntos relacionados con la CEE, en sus diferentes versiones de 1985 y 1986, que pretendía

---

*La participación  
autonómica  
en los asuntos  
comunitarios  
tardaría años en  
encontrar cauces de  
institucionalización.*

---

.....  
1 · Compuesto por 42 miembros nombrados por la Asamblea de las Regiones de Europa y el Consejo de Municipios y Regiones de Europa, a España le correspondieron cinco puestos en este Consejo Consultivo.







precisamente articular la participación de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios ante la perspectiva de la inminente adhesión comunitaria<sup>2</sup>. Entre el maximalismo de unos y la falta de voluntad de otros, lo cierto es que este proyecto de Convenio no vio la luz y la participación autonómica en los asuntos comunitarios tardaría años en encontrar cauces de institucionalización; y ello de forma sorprendente e incluso de una manera poco acorde con la naturaleza compleja de nuestro Estado autonómico. En este sentido, Araceli Mangas se preguntaba ya ese mismo 1986 “hasta qué punto podría considerarse constitucional la cesión por el Estado de competencias exclusivas de las comunidades autónomas a favor de las Comunidades Europeas sin la contrapartida de considerar también constitucional la participación de las comunidades autónomas en la actividad exterior”<sup>3</sup>.

Como contrapunto, y por fijarnos en otro Estado de naturaleza compleja que podría servir de referencia a la España de las Autonomías, debemos señalar que los *Länder* alemanes fueron muy celosos desde el mismo momento de la creación de la CEE de establecer mecanismos internos de salvaguardia de su soberanía. Así, el artículo 2 de la Ley de ratificación del Tratado de Roma establece el compromiso del Gobierno Federal de informar regularmente al Bundestag pero también al Bundesrat –o Consejo Federal<sup>4</sup>– sobre el proceso y la actividad comunitaria; además, el Bundesrat debería ser oído por el Gobierno Federal antes de que este tomara cualquier decisión que afectase a sus competencias.

Nada de esto ocurrió en España, como hemos visto; por decirlo todo, tampoco las comunidades autónomas en los primeros Estatutos de Autonomía fijaron su atención en la cuestión europea, pues de facto no contemplaban el hecho europeo (y apenas la acción exterior de forma genérica<sup>5</sup>). La preocupación de las comunidades autónomas en esos momentos se centraba en la construcción de

---

*La consolidación del  
Estado autonómico  
trajo consigo la  
demanda de mayor  
participación  
en el proceso de  
integración.*

---

.....  
2 · Para profundizar en su contenido *vid.*, entre otros: ALDECOA LUZARRAGA, F.: “Comunidades Autónomas y Comunidades Europeas” en *Movimiento Europeo*, nº 14, 1986; y PÉREZ GONZÁLEZ, M.: “La acción exterior del Estado y las autonomías: desarrollos en la práctica estatutaria” en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria Gasteiz*, 1986 ([www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria](http://www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria)).

3 · MANGAS, A.: *Derecho Comunitario Europeo y Derecho Español*. Madrid, Tecnos, 1986, p. 211.

4 · Cámara de representación de los *Länder*.

5 · Y tampoco aquellas comunidades autónomas en principio más sensibilizadas con su propia acción exterior y europea, como la comunidad autónoma del País Vasco, por ejemplo. Así *vid.* DE CASTRO RUANO, J.L. y UGALDE ZUBIRI, A.: *La acción exterior del País Vasco (1980-2003)*. Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 2004.

◀ Felipe González en el acto de firma del Tratado de Adhesión de España y Portugal a las Comunidades Europeas, el 12 de junio de 1985 en el Palacio Real de Madrid. © European Communities, 1985 / Source: EC - Audiovisual Service / Photo: Christian Lambiotte.

“ Maastricht supone el paso de una Comunidad de naturaleza económica a una Unión de naturaleza explícitamente política.

un sistema autonómico aún incierto, en la creación de su estructura política e institucional y el tema comunitario europeo –y el de la acción exterior en general– no se encontraba entre las principales preocupaciones. En los años posteriores, la consolidación del Estado autonómico trajo como una de sus vertientes la demanda de mayor participación en el proceso de integración.

Sin pormenorizar en un aspecto que ocuparía mucho más espacio del que disponemos en este trabajo, hay que señalar por último que la revisión de los Estatutos de Autonomía llevada a cabo a partir del año 2006<sup>6</sup>, sí procede por norma general y aunque de una manera desigual dependiendo de cada Estatuto, a regular las relaciones de las comunidades autónomas con la Unión Europea, incorporando determinados procedimientos cuando resulten afectadas competencias propias o intereses particulares. En especial se contempla la participación en la formación de la posición negociadora del Estado ante las instituciones comunitarias, la participación en la Delegación española ante el Consejo de Ministros, los procedimientos de ejecución del derecho comunitario en materias de competencia autonómica, el derecho a recibir información respecto a los proyectos normativos en elaboración por parte de las instituciones comunitarias, así como la capacidad para informar al Estado de la posición autonómica respecto a iniciativas y propuestas comunitarias<sup>7</sup>.

#### LA REFORMA DE MAASTRICHT: EL RECONOCIMIENTO COMUNITARIO DE LAS REGIONES

El Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 es comúnmente considerado por la literatura especializada como una de las más importantes reformas comunitarias operadas a lo largo del proceso de integración europea. El Tratado de Maastricht supone el paso de una Comunidad de naturaleza económica a una Unión de naturaleza explícitamente política<sup>8</sup>. Con ocasión de esta reforma de los Tratados, y bajo presión y reivindicación ejercida y liderada fundamentalmente por los *Länder* alemanes, se plantea también cómo encauzar el creciente déficit democrático regional que se producía entre unos poderes subestatales dotados

6 · Recordemos que el Estatuto de Autonomía del País Vasco no ha sido reformado.

7 · Vid. GARCÍA PÉREZ, R. (Dtor.): *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*. Madrid, Tecnos, 2009.

8 · Sobre el paso de la Comunidad económica a la Unión política en el Tratado de Maastricht, vid. ALDECOA, F. (Dtor.): *De la Comunidad Económica Europea a la Unión Europea: una visión desde Euskadi*. Vitoria, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, 1993. Para un análisis exhaustivo de todo el proceso que lleva a la Unión Europea de naturaleza política, vid. ALDECOA LUZARRAGA, F.: *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*. Madrid, Tecnos, 2002.



Firma del Tratado de Maastricht, ▲  
 el 7 de febrero de 1992.  
 © European Communities, 1992  
 / Source: EC - Audiovisual Service  
 / Photo: Christian Lambiotte.

cada vez de un mayor poder político en el ámbito interno, y unas instituciones comunitarias que, salvo en aspectos muy limitados, desconocían “oficialmente” a las regiones. Así, en la medida en que en la reforma de Maastricht se abordan las cuestiones de naturaleza política, es lógico el corolario del reconocimiento político de las regiones en sede comunitaria. Integración política y reconocimiento regional son dos procesos de desarrollo simultáneo que se retroalimentan: conforme la integración europea se intensifica incluyendo más elementos de naturaleza federal (moneda, ciudadanía europea, políticas de sociedad, etc.), las regiones simultáneamente encuentran un mayor reconocimiento en el proceso<sup>9</sup>.

El Tratado de Maastricht procede al reconocimiento político del hecho regional en una triple perspectiva: reconocimiento del principio de subsidiariedad; modificación en la formulación de la composición del Consejo para posibilitar la participación regional; creación del Comité de las Regiones.

El principio de subsidiariedad se interroga sobre la sede idónea para el ejercicio más satisfactorio de una competencia dada. Básicamente establece que el ejercicio de una competencia corresponderá a aquel

*Integración política  
 y reconocimiento  
 regional son  
 dos procesos  
 de desarrollo  
 simultáneo.*

.....  
 9 · ALDECOA LUZARRAGA, F: “En busca de un pacto político a favor de la acción exterior y comunitaria de las Comunidades Autónomas” en PÉREZ GONZÁLEZ, M. (Dtor.): *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*. Vitoria, Instituto Vasco de Administración Pública, 1994.



nivel político-administrativo mejor capacitado para su materialización óptima. De acuerdo con él, la autoridad debe ejercerse en el nivel más adecuado para una aplicación más eficiente, primando el nivel político más cercano al administrado. Es decir, una autoridad superior solo intervendrá en un ámbito competencial dado si el nivel inferior no tuviese capacidad para materializar de forma satisfactoria el ejercicio de tal competencia. Según este principio, toda colectividad superior interviniendo en competencias de una colectividad de base, lo hace de forma subsidiaria para remediar una insuficiencia de medios o una incapacidad de resultados de tal colectividad de base. Así las cosas, la subsidiariedad ofrece a los niveles inferiores la garantía contra reivindicaciones desmedidas de competencias por parte de los niveles superiores de poder; pero en sentido contrario, permite a los niveles superiores la asunción efectiva de todas aquellas competencias cuyo ejercicio es juzgado como más eficaz a nivel comunitario.

“ El principio de subsidiariedad prima el nivel político más cercano al administrado.

Cierto es que la literalidad expresada en la definición del principio que realizaba el Tratado de Maastricht parecía limitar su aplicación a los niveles comunitario y estatal; pero quedaba ya inmerso en su propia naturaleza intrínseca su ejercicio también al nivel subestatal<sup>10</sup>. Los defensores de la regionalización pugnaron desde entonces por la extensión del principio al nivel regional, propugnando el sur-

10 · DE CASTRO RUANO, J.L.: “El principio de Subsidiariedad en el Tratado de la Unión Europea: una lectura en clave regional”: *Gaceta Jurídica y de la CE*; D-24, 1995.





gimiento de una estructura multinivel en tres dimensiones: Unión, Estados, regiones. Como veremos más adelante, la evolución del proceso de integración acabaría por dotar al enunciado del principio de subsidiariedad de esta perspectiva y el Tratado de Lisboa de 2009 explicitará la dimensión regional de la subsidiariedad.

Por otra parte, la modificación en la formulación de la composición del Consejo posibilitaría la participación de las autoridades regionales en la principal institución legislativa de la UE. Una nítida aspiración de buena parte del movimiento regionalista europeo había sido la posibilidad de que sus representantes pudiesen participar en el Consejo de Ministros comunitario cuando se discutieran allí temas de su competencia. La importancia de estar presente en el Consejo se deriva del hecho de que es allí donde queda residenciado el poder último de decisión, erigiéndose en el último foro de negociación y transacción política entre las diferentes Administraciones. Y no podemos olvidar que la actuación en el Consejo se desarrolla con un amplio margen de flexibilidad, imprescindible en el curso de una negociación siempre compleja dado el número de actores que la protagonizan y la cantidad de intereses en disputa.

El Tratado de Maastricht establecerá que el representante del Estado en el Consejo sea “de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro”. Es el propio Estado quien está facultado para conceder el rango ministerial en el seno de su delegación. El único condicionante que se deriva del derecho comunitario es que solo un miembro de la delegación estatal pueda votar en su nombre, expresando y comprometiendo la posición del conjunto del Estado y no solo de alguna de sus partes componentes. Antes de esta reforma, el Tratado establecía que “cada Gobierno estará representado en el Consejo por uno de sus miembros”. Ahora se deja en manos de un acuerdo en el seno del propio Estado la forma y manera en que este organiza su representación ante la institución comunitaria; bien entendido que la representación, la personifique quien la personifique, siempre corresponde al Estado. Recordemos que para el derecho comunitario es irrelevante la forma de organización política interna de un Estado, sea este unitario o complejo, y la manera en que organiza su representación ante las instancias comunitarias. Los Estados de estructura compleja, como el nuestro, fueron desde entonces adoptando diferentes mecanismos procedimentales que posibilitasen en determinados casos y con variada intensidad, la participación de las autoridades regionales en el seno de su delegación estatal ante el Consejo de Ministros comunitario.

La creación de un órgano que representase a las regiones en la Comunidad Europea era también otra de las más importantes aspiraciones



Real Casa de Correos, sede de la Presidencia Comunidad de Madrid. ▲

◀ Consejo Europeo de Sevilla, 21-22 de junio de 2002, durante la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea. © European Communities , 2002 / Photo: Fernand Wauthy.

---

“ Por primera vez el derecho comunitario entendía las regiones como sujetos del proceso decisorio y no como meros destinatarios de sus políticas.

---

regionales. La reforma de Maastricht iba a responder a esta demanda con la creación del Comité de las Regiones, órgano de carácter consultivo compuesto, de acuerdo con la literalidad del artículo 198 del Tratado de Maastricht, por representantes de los entes locales y regionales. La creación de este organismo supuso un importante reconocimiento simbólico para las autoridades territoriales al disponer en lo sucesivo de un órgano de participación y decisión en el entramado comunitario que se erigiría además en el instrumento de representación de las autoridades regionales y locales en el ámbito comunitario ante el cual podrían expresar sus intereses y demandas.

Su importancia radicaba en que por vez primera el derecho originario comunitario se refería a las regiones como sujetos del proceso decisorio comunitario y no como meros destinatarios de sus políticas. Este Comité participará en el proceso legislativo comunitario mediante la elaboración de dictámenes consultivos en los ámbitos y según los modos de participación previstos en el Tratado. En este momento inicial la consulta será preceptiva en las políticas de educación, cultura, salud pública, redes transeuropeas, así como cohesión económica y social. Puede también emitir dictámenes por propia iniciativa. Integrado inicialmente por 189 miembros, de los cuales correspondían a España 21 escaños, celebraría su primer pleno en marzo de 1994. En las reformas posteriores se irá ampliando el ámbito de consulta preceptiva y también el número de escaños, conforme se produzcan las sucesivas ampliaciones. Los miembros del Comité de las Regiones son responsables de las entidades regionales y locales y han de ser titulares de un mandato electoral en un ente regional o local o tener una responsabilidad ante una asamblea electa. El Consejo nombra formalmente a los miembros titulares y los suplentes por un periodo de cinco años, a propuesta de los Estados miembros. Cada país tiene el derecho de elegir a sus miembros según sus propias normas y según sus propios criterios de reparto de los escaños entre miembros de representación regional y local.

El Comité se reúne en Pleno aproximadamente seis veces al año. Y trabaja también en comisión, a la manera de una cámara parlamentaria. Sus miembros se agrupan por ideologías, independientemente de su origen territorial estatal. Así, existen los mismos grupos políticos que en el Parlamento Europeo: Partido Popular Europeo, Conservadores y Reformistas Europeos, Partido de los Socialistas Europeos, Alianza de los Liberales y Demócratas por Europea y Alianza Europea. Los miembros de cada grupo político se reúnen antes de los plenos para adoptar, en la medida de lo posible, posiciones comunes. En su trabajo cotidiano de elaboración de dictámenes, el Comité nombra como ponente encargado de la elaboración del dictamen a uno de sus miembros que trabaja en el seno de la comisión correspondiente antes de elevarlo al Pleno.

---

*En 1992 se crea la Conferencia para Asuntos  
Relacionados con las Comunidades Europeas.* ””

---

## **LAS REGIONES ESPAÑOLAS EN LA DEFINICIÓN DE LA POSICIÓN EUROPEA DEL ESTADO**

Concebida como un foro de cooperación entre el Gobierno central y los Gobiernos autonómicos en asuntos comunitarios, en 1988 se creó, aun de manera informal, la Conferencia Sectorial para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas en el seno del Ministerio para las Administraciones Públicas –MAP–. Esta Conferencia reunía junto al Ministro para las Administraciones Públicas y los respectivos Secretarios de Estado de Política Exterior y para la UE y el Secretario de Estado para las Administraciones Territoriales, a los representantes de los departamentos autonómicos responsables de materias comunitarias europeas. Tras cuatro años de irregular funcionamiento, en 1992 se procedió a la institucionalización formal de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas –en adelante CARCE–, perfeccionando a su vez los métodos de trabajo tras el rodaje de los años anteriores. A través de esta Conferencia, el Gobierno del Estado y los diferentes Gobiernos autonómicos se comprometen a resolver, a partir del principio de cooperación, aquellas cuestiones de índole general propias de la participación autonómica en los asuntos relacionados con la UE; es por lo tanto un foro de encuentro y diálogo entre los representantes del Gobierno del Estado y los de las diferentes comunidades autónomas. El Acuerdo de Institucionalización de la Conferencia será firmado por todas las comunidades autónomas, salvo la del País Vasco<sup>11</sup>.

En 1994, la CARCE adoptará el denominado “Acuerdo sobre la participación interna de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las conferencias sectoriales”, estableciéndose así el procedimiento marco de cooperación mediante el que se materializará la participación autonómica en los asuntos comunitarios europeos. Nos referiremos a este Acuerdo más adelante.

La CARCE, como órgano de cooperación, consulta y deliberación entre el Estado y las comunidades autónomas, informará a las comunidades autónomas sobre el desarrollo del proceso de construcción europea; articulará mecanismos para hacer efectiva la participación autonómica en la formación de la voluntad del Estado en el seno de

---

11 · Para profundizar en esta cuestión, *vid.* DE CASTRO RUANO, J. y UGALDE ZUBIRI, A.: *La acción exterior del País Vasco (1980-2003)*. *Op.cit.*



▲ Comité de las Regiones.  
Bruselas

la UE; establecerá procedimientos técnicos para asegurar la recepción de la información comunitaria por parte de las comunidades autónomas; trabajará, de acuerdo al principio de cooperación, en la técnica normativa para incorporar las Directivas al derecho interno así como para aplicar, desarrollar o ejecutar la normativa comunitaria; y especialmente, impulsará el procedimiento de participación autonómica a través de las respectivas conferencias sectoriales en las políticas o acciones comunitarias que afecten a las competencias de las comunidades autónomas.

Además de la CARCE, concebida como núcleo central del sistema de participación autonómica y con una función de coordinación e impulso del sistema en su totalidad, este se completa con las numerosas conferencias sectoriales “temáticas” –hasta un total de 19 originariamente, hoy existen alrededor de 30– en las que se residencia la concertación en los asuntos técnicos sectorializados que forman parte de las políticas comunitarias y que son objeto de los diferentes Consejos de Ministros comunitarios “especializados”. Las conferencias sectoriales son órganos multilaterales de cooperación sectorial, compuestas tanto por representantes del Estado como de las comunidades autónomas para concertar aspectos relativos a cada sector. Están presididas por el Ministro del ramo correspondiente, reuniendo además a los diferentes Consejeros autonómicos responsables de la materia de que se trate. La función de cada conferencia sectorial será fijar la posición que el representante español defenderá ante sus





socios comunitarios, de acuerdo a unos procedimientos establecidos en el precitado Acuerdo de participación interna de 1994<sup>12</sup>.

En diciembre de 2004, esta Conferencia adoptará sendos acuerdos largamente demandados por parte de las comunidades autónomas: la creación de la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente, REPER, a la que se incorporarán desde entonces dos Consejeros Autonómicos, nombrados por consenso autonómico en el seno de la propia CARCE; y el Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea.

Más recientemente, por Resolución de 29 de abril de 2010, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, se modificó el Reglamento interno de la CARCE que databa de 1997 para, entre otras cuestiones, modificar su denominación para adaptarlo a la realidad comunitaria actual; así, a partir de ahora hablamos de Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea, CARUE.

Hay que considerar también el hecho de que la actividad de esta Conferencia –sea en su versión anterior CARCE o la actual de CARUE– no es precisamente muy intensa. Sus reuniones a nivel de ple-

---

*En 2004 se crea  
la Consejería  
para Asuntos  
Autonómicos en  
la Representación  
Permanente.*

---

.....  
12 · Sobre el procedimiento de participación hay una extensa bibliografía. *Vid.*: LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E.: *Comunidades Autónomas y Política Europea*. Madrid, Civitas/Instituto Vasco de Administración Pública, 2000.

no son realmente escasas, una o dos al año, por lo general. El funcionamiento de las conferencias sectoriales es más intenso, aunque difiere también sustancialmente de unas a otras.

Nos detendremos seguidamente en la participación autonómica en los Consejos de la UE. Efectivamente, el precitado Acuerdo de 9 de diciembre de 2004 regulará esta cuestión, abriendo a partir de entonces la participación autonómica a los siguientes Consejos de Ministros de la UE: Empleo, Política Social, Sanidad y Consumo; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; y Educación, Juventud y Cultura. Para todas las demás cuestiones que afectasen a competencias autonómicas y se dilucidasen en otras formaciones del Consejo de la Unión distintas a estas cuatro, se aplicaría el sistema de concertación en el seno de las diferentes conferencias sectoriales existentes.

“ En 2010, la CARCE pasa a denominarse Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE).

Hay que señalar, sin embargo, que previamente al Acuerdo del 9 de diciembre, y al margen por tanto del sistema de participación que este crea, se habilitó la representación autonómica en dos Consejos de la Unión Europea. Se trataba por parte del Gobierno de Rodríguez Zapatero de evidenciar un cambio de posición en esta cuestión respecto a la postura cerrada que había venido manteniendo el anterior Gobierno de Aznar. Así, la primera participación autonómica española en un Consejo de la Unión se produjo el 22 de noviembre de 2004 en el Consejo de Agricultura, cuando el Consejero popular de Agricultura y Pesca de Castilla y León, José Valín, acudió a la



▲ Palacio de Santa Cruz, sede del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Madrid.

reunión junto con la Ministra socialista de Agricultura, Elena Espinosa<sup>13</sup>. La segunda representación autonómica fue en el Consejo de Pesca del 21 de diciembre de ese mismo año, donde se discutió sobre la propuesta de reducción de capturas de anchoas. En esta ocasión sería el Consejero de Pesca de la Xunta de Galicia quien acompañaría a la Ministra española para defender una posición consensuada por todas las comunidades autónomas del Cantábrico que se verían afectadas por la medida.

La participación autonómica abierta en un primer momento a las cuatro formaciones del Consejo señaladas más arriba, se ampliaría posteriormente. Así, en reunión de la CARUE del 2 de julio de 2009 se adoptó el Acuerdo de ampliar la participación autonómica en materia de competitividad-consumo. En 2010 se ampliaría a materia de ordenación del juego. Más tarde, el 7 de febrero de 2011, se incluiría la participación autonómica al ámbito del deporte.

El procedimiento a seguir establece que el sistema de representación autonómica se lleva a cabo mediante la integración en la delegación española de un miembro con rango de Consejero, o miembro de un Consejo de Gobierno autonómico, que representa a todas las comunidades autónomas –y no a la suya en exclusividad– en los asuntos que afectan a sus competencias. Previamente, las conferencias sectoriales implicadas temáticamente por los asuntos a tratar previstos en el orden del día del Consejo designan al representante autonómico. Debe asegurarse tanto la estabilidad –cada comunidad autónoma designada debe cubrir como mínimo un semestre– como la sucesión de los representantes propuestos por las distintas comunidades autónomas. El representante autonómico designado asume la concertación con la Administración General del Estado y se compromete igualmente a poner a disposición del resto de comunidades autónomas toda la documentación disponible sobre el asunto en cuestión y mantenerlas regularmente informadas sobre el curso de las negociaciones, y a consensuar una posición común con el resto de comunidades autónomas afectadas por el asunto en cuestión. El representante autonómico es miembro de pleno derecho de la Delegación española a todos los efectos, pudiendo solicitar el uso de la palabra cuando se debatan cuestiones que afecten a las competencias autonómicas y exista una posición común autonómica. Para facilitar el proceso de participación autonómica, se acordó en el seno de la CARUE en 2006 una Guía de Buenas Prácticas que establece el procedimiento a seguir para trasladar la información al resto de comunidades autónomas, señala los crite-

.....  
13 · El argumento utilizado para justificar la presencia del Consejero autonómico castellanoleonés era que en ese Consejo se iba a negociar la reforma de las ayudas al azúcar y Castilla León concentra el 50 % de la producción española de este producto.

---

*A partir de 2004 se regula la participación autonómica en las distintas formaciones del Consejo.*

---

*Se integra en la delegación española un miembro con rango de Consejero.*

---



---

“ La CARUE es también el foro en el que las comunidades autónomas se distribuyen de común acuerdo la participación en los comités de la Comisión Europea.”

---

rios utilizados para la designación del representante autonómico y regula la coordinación entre las comunidades autónomas, así como entre estas y el Gobierno de España<sup>14</sup>.

La CARUE es también el foro en el que las comunidades autónomas se distribuyen de común acuerdo la participación asignada al Estado español en los comités de la Comisión Europea. Estos comités, extremadamente técnicos, tienen la función de ejercer el control por parte de los Estados miembros del ejercicio de competencias de ejecución que el Consejo de la Unión Europea asigna a la Comisión. En esta actividad, el Tratado prevé que la Comisión esté asistida por un comité específico, según el denominado procedimiento de “Comitología”: sistema por el que la Comisión ejerce las competencias de ejecución que le otorga el legislador de la UE, con la asistencia de comités de representantes de los Estados miembros. Estos comités son foros de debate compuestos por representantes de los Estados miembros y presididos por funcionarios de la Comisión que permiten a esta entablar un diálogo con las Administraciones de los Estados antes de adoptar las medidas de ejecución. A través de ellos, la Comisión se asegura de que dichas medidas se adapten lo mejor posible a la realidad de cada país. Los comités suelen reunirse en Bruselas varias veces al año. Las comunidades autónomas, algunas de ellas por lo menos, consideraban de interés “estar” en estos comités por la posibilidad que les ofrecían de dialogar directamente con representantes de la Comisión y acceder a información sobre materias de afectación competencial de su interés.

En 1997 el Estado decidió abrir a las comunidades autónomas la posibilidad de participar en 55 de los más de 300 comités que operan en el ámbito de la Comisión. En ellos, un representante autonómico participaría en representación del resto de comunidades autónomas, junto al representante ministerial del Estado. Como venía ocurriendo en tantas dimensiones de la participación autonómica en los asuntos comunitarios, la verdad es que no es fácil determinar por qué se abrió la participación en esos 55... más allá de representar un primer paso en esta forma de participación que iría aumentándose y perfeccionándose progresivamente. Hoy las comunidades autónomas participan en más de un centenar de estos comités<sup>15</sup>, de acuerdo a un triple requisito previo: a) las competencias de las comunidades

14 · *Vid.* página web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ([www.seap.minhap.go.es](http://www.seap.minhap.go.es)).

15 · En el ejercicio 2013-2017 se produce la participación autonómica en un total de 146 comités.





“ Tienen asiento en el CdR todas las comunidades autónomas y cuatro representantes locales designados por la FEMP.

autónomas sobre las materias que se traten en los diferentes comités; b) la voluntad expresa de un número significativo de comunidades autónomas o la existencia de un interés específico que aconseje la participación en los correspondientes comités; c) la disponibilidad de personal con capacitación técnica adecuada para participar en las reuniones de los comités y que mantenga una relación funcional o laboral con la Administración autonómica (no olvidemos que la mayoría son comités tremendamente técnicos, sobre multitud de cuestiones sectoriales muy específicas<sup>16</sup> y no todas las Administraciones autonómicas disponen de funcionarios suficientemente formados para acudir a las reuniones de trabajo ni de voluntad para destinar recursos humanos y materiales a una cuestión que ofrece prácticamente una nula visibilidad política).

### LA PARTICIPACIÓN EN EL COMITÉ DE LAS REGIONES

Si bien suele ser un lugar común afirmar que la creación del Comité de las Regiones supuso un aldabonazo para la toma de conciencia europeísta de las autoridades territoriales, el significado último de su contribución a la elaboración de la norma comunitaria no deja de ser controvertido, dada su limitada capacidad de influir realmente en las normas comunitarias a través de sus dictámenes. Si originariamente se alimentó la esperanza de que, a la manera del Bundesrat alemán, el Comité de las Regiones, en adelante CdR, se convirtiera en una especie de tercera cámara legislativa comunitaria, la realidad fue atemperando buena parte de los discursos más posibilistas y reduciendo la potencialidad de este Comité a lo que verdaderamente es: un organismo de representación y participación territorial inserto en el entramado político y decisorio comunitario que tiene cada día que pugnar por encontrar su hueco en el mismo y hacerse valer. Nada más, pero también nada menos<sup>17</sup>.

“ A España le corresponden 21 miembros en el Comité de las Regiones.

16 · Por poner algunos ejemplos: Comité de la Directiva de Baja Tensión; Comité Permanente de la Directiva 1989/0686 sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los Equipos de Protección Individual; Comité para el reconocimiento de cualificaciones profesionales; etc.

17 · DE CASTRO RUANO, J.L.: “El Comité de las Regiones en su vigésimo aniversario: hacia una redefinición de su papel político e institucional en busca de su lugar en el mundo comunitario”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 49, 2014.



Aunque la composición numérica del Comité ha ido variando a lo largo de estos más de veinte años de funcionamiento desde su creación en 1994 oscilando desde los 189 escaños iniciales –número de escaños titulares e igual número de suplentes– hasta los 350 que el Tratado actual fija como límite máximo<sup>18</sup>, a España siempre le han correspondido 21 puestos. De esta forma, todas las comunidades autónomas han podido contar con su representante en el organismo comunitario; además, los cuatro escaños restantes se asignan a representantes locales designados por la Federación Española de Municipios y Provincias. Este sistema de reparto entre poderes regionales y poderes locales se adoptó ya mediante una moción aprobada por el Senado el 20 de octubre de 1993 y continúa en la actualidad.

Una muestra del interés que las comunidades autónomas han tenido siempre por este organismo reside en el hecho de que la mayoría de los Presidentes autonómicos han sido y son miembros titulares del mismo<sup>19</sup>. En sentido contrario hay que reconocer también que progresivamente ha ido disminuyendo la presencia de miembros titulares en el trabajo cotidiano del Comité de las Regiones que es protagonizado preferentemente por los miembros suplentes que, además, en muchos casos son de menor nivel administrativo e institucional. Por referirnos al caso español, que es el que nos ocupa, hay que decir que en las primeras legislaturas figuraban como miembros suplentes un amplio número de Consejeros de Presidencia de los Gobiernos autonómicos respectivos; en la actualidad sin embargo, la mayoría de los miembros suplentes tienen la categoría de Directores o Directores Generales de Asuntos Europeos, e incluso en algún caso ocupa este puesto el Delegado de la comunidad autónoma en Bruselas.

En cualquier caso, hay que valorar como se merece el hecho de que sean numerosos los informes del Comité de las Regiones cuya autoría ha recaído en un miembro ponente español. Esto evidencia la voluntad de trabajar en el seno del organismo. La responsabilidad en la elaboración de un informe supone implicar a muchos actores tanto de la propia administración autonómica como otros; técnicos expertos y políticos deben implicarse en la reflexión y elaboración del trabajo que resultará en la elaboración del informe del organismo comunitario. Además, los ponentes siempre suelen ser los miembros titulares, lo que significa que

---

*Son numerosos los informes del CdR cuya autoría ha recaído en un ponente español.*

---

---

*Dos españoles han ejercido la presidencia del CdR: Pasqual Maragall y Ramón Luis Valcárcel.*

---

.....  
18 · Con la Europa de los doce el Comité contó con 189 escaños; tras el ingreso de Austria, Suecia y Finlandia pasó a contar con 222 que se ampliaron a 317 con la gran ampliación a 25. Con la incorporación de Rumanía y Bulgaria pasó a contar con 344 que se elevaron a 353 con la adhesión de Croacia hasta la finalización de la legislatura ya en curso cuando se produce tal ingreso. Posteriormente se produjo la adaptación a la cifra máxima que fija el tratado: 350 escaños con que el Comité de las Regiones cuenta actualmente.

19 · En la legislatura actual todos los Presidentes autonómicos salvo los de Cataluña y de Cantabria ocupan el cargo de miembro titular del Comité de las Regiones.



▲ Comisión Europea. Bruselas.  
© European Union , 2016 /  
Source: EC - Audiovisual Service /  
Photo: Etienne Ansotte

el Presidente autonómico encargado de la realización de ese informe concreto del que se responsabiliza deberá acudir a Bruselas a la sede del Comité para su defensa y explicación en el Pleno.

Hay que señalar también que a lo largo de toda su existencia, en dos ocasiones la presidencia del Comité de las Regiones ha correspondido a sendos representantes españoles, tanto del poder municipal como del regional: en el periodo 1996-1998 ocupó el cargo de Presidente el entonces alcalde socialista de Barcelona Pasqual Maragall y en el periodo 2012-2014 hizo lo propio el integrante del Partido Popular y Presidente de la Comunidad Autónoma de Murcia Ramón Luis Valcárcel.

### **LAS OFICINAS DE REPRESENTACIÓN AUTONÓMICA EN BRUSELAS**

Una de las formas mediante las cuales las regiones participan en la arena comunitaria es a través de los contactos que establecen direc-



tamente con miembros de la Administración comunitaria por medio de las delegaciones regionales establecidas en Bruselas y se materializa en la apertura de oficinas regionales de representación en la capital comunitaria. Cuando una Administración regional establece una delegación ante la UE, con ella pretende organizar y coordinar la presencia y participación de los intereses públicos y privados de esa región ante la UE; y esto mediante funciones diversas, desde el acopio puntual de información, hasta la presión directa —y discreta— sobre un determinado responsable comunitario de niveles y responsabilidades diversas.

Las oficinas regionales, fundamentalmente, realizan un seguimiento de la actividad legislativa comunitaria, seleccionando aquellos proyectos normativos que puedan tener interés para la propia región. Se trata de conocer esa producción legislativa antes de que aparezca publicada en el Diario Oficial de la UE. La anticipación tiene una doble función: primero, alertar a la propia Administración regional de la elaboración de esa norma comunitaria que afectará los intereses de la región, de forma que puedan tratar por todos los medios lícitos posibles de incidir en la elaboración de la misma para que los intereses particulares no se vean afectados negativamente; en segundo lugar, a nadie se le escapa la importancia de conocer la próxima puesta en marcha de programas comunitarios, de forma y manera que puedan ir adelantándose proyectos y, en definitiva, preparándose las condiciones que posibiliten el aprovechamiento de esas oportunidades. Por otra parte, las oficinas regionales, en su función de delegación de la región en Bruselas, permiten dar a conocer las capacidades y potencialidades de la región ante las instancias comunitarias, con el valor añadido además de que Bruselas hoy se ha convertido en uno de los principales centros políticos y económicos del mundo, por lo que es un escenario de gran relevancia para llevar a cabo labores de promoción y captación de inversiones, iniciativas de cooperación interregional, etc. Bruselas, por lo tanto, como ventana a través de la cual las regiones pueden mostrarse al mundo.

En el origen, allá por los años noventa del pasado siglo, las representaciones regionales en Bruselas que se fueron estableciendo utilizaron una multiplicidad de fórmulas que dieron lugar a una tipología heterogénea de oficinas de representación autonómica. Así, recordamos ahora las diferentes agencias de desarrollo adscritas normalmente a las consejerías autonómicas de Economía y Hacienda (por ejemplo, el Instituto de Fomento Andaluz, el Instituto de Fomento de Murcia o el Instituto Madrileño de Desarrollo), las sociedades anónimas creadas al efecto (por ejemplo, PROEXCA, S.A. —Promociones Exteriores Canarias, S.A.—, INTERBASK, S.A. —sociedad pú-



Vista desde la Oficina de ▲  
Representación de la Comuni-  
dad de Madrid en Bruselas.





blica del Gobierno Vasco—), o utilizando la fórmula de patronatos o fundaciones (por ejemplo, Patronat Catalá Pro Europa o Fundación Galicia-Europa). En otras ocasiones simplemente se contrataban los servicios de una empresa o despacho jurídico para la realización de tal función.

El cambio cualitativo en lo que se refiere a las delegaciones autonómicas fue consecuencia de los avatares sufridos por la representación del País Vasco en Bruselas. Este litigio acabó originando una transformación radical del entramado representativo de las oficinas autonómicas en la capital comunitaria, como efecto derivado de la Sentencia del Tribunal Constitucional –STC 165/1994 de 26 de mayo– suficientemente tratada por la doctrina<sup>20</sup>. Esta sentencia, que procedió a legalizar la delegación vasca, permitió también la modificación del estatus y naturaleza jurídica de muchas de estas oficinas regionales que pasarán progresivamente a integrarse abiertamente como órganos dependientes de la propia Administración autonómica. Posteriormente todas las comunidades autónomas irán abriendo su delegación u oficina de representación autonómica ante la UE.

A partir de 2012, y como consecuencia de los imperativos de la crisis económica que obligó a tomar medidas para la contención del gasto público tanto por parte de la Administración General del Estado como por las propias Administraciones autonómicas, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, en colaboración con el de Economía y Competitividad, animó un proceso de concentración de las representaciones autonómicas bruselenses en las instalaciones de la Representación Española en la capital belga. Mediante la firma de convenios bilaterales, las comunidades autónomas que lo quisieran, podrían disponer del uso de las instalaciones de la REPER a cambio de un precio de alquiler. Así, serán varias las comunidades autónomas que, con el objeto de maximizar su ahorro y minimizar los gastos derivados de su presencia en Bruselas, cerrarán los locales en que se ubicaban sus oficinas de representación para trasladar su sede a las instalaciones de la REPER. La Comunidad Autónoma de La Rioja fue la pionera en este traslado, instalándose en los locales de la misión diplomática española ante la UE en julio de 2012; en

.....  
20 · Vid. entre otros: GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “Las oficinas autonómicas y la STC 165 de 26 de mayo de 1994” en *Noticias de la Unión Europea*, nº 127-128 de 1995. PÉREZ GONZÁLEZ, M.: “La onda regional en Bruselas y el ámbito de poder exterior (Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994, de 26 de mayo)” en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 21, nº 3, 1994.

diciembre del mismo año, hicieron lo propio Castilla y León y la Comunidad Foral de Navarra; en enero del 2013 el Principado de Asturias; en octubre de 2013 Castilla La Mancha; y un año más tarde, en octubre de 2014 fue la Comunidad de Aragón la que se trasladaría a la misión diplomática española.

“ El Tratado de Lisboa retomó la senda de la profundización regional iniciada en Maastricht.

### LA REFORMA DE LISBOA: EL SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA Y EL CONTROL DE LA SUBSIDIARIEDAD

La última reforma de los Tratados comunitarios llevada a cabo hasta la fecha, el conocido como Tratado de Lisboa, retoma la senda de la profundización regional en el sistema político comunitario que se inició con el Tratado de Maastricht, según hemos tenido oportunidad de ver más arriba, y que las reformas de Ámsterdam y Niza habían abandonado al no incluir avances sustanciales en la cuestión regional.

El Tratado de Lisboa incluye numerosas disposiciones referentes a la cuestión regional que resultan susceptibles de ampliar el protagonismo de las regiones en el ámbito comunitario ofreciendo una dimensión cualitativamente distinta de la que existía hasta ahora<sup>21</sup>. Lisboa, en el artículo 3.3 del Tratado de la Unión Europea, en adelante TUE, incorpora la dimensión territorial de la UE y por primera vez reconoce explícitamente la cohesión territorial como una finalidad de la UE, así como el respeto de la diversidad cultural y lingüística. Además, queda ahora consagrado el reconocimiento de la autonomía regional y local, si bien, con el límite explícito del respeto a la integridad territorial del Estado –artículo 4.2 del TUE–. Aunque sigue sin adquirir el rango de institución que muchos demandan para el CdR, este organismo comunitario se potencia notablemente al serle concedido la posibilidad de interponer recurso ante el Tribunal de Justicia de la UE contra actos legislativos de la UE por incumplimiento del principio de subsidiariedad en los ámbitos en los que el Tratado de Funcionamiento de la UE, en adelante TFUE, exige su consulta preceptiva, que también se verán aumentados en la reforma de Lisboa. Además, podrá interponer recurso ante el mismo tribunal “con el fin de salvaguardar sus prerrogativas” según recoge el artículo 263 del TFUE. Lisboa incluirá además una nueva formulación de la subsidiariedad –artículo 5.3 del TUE– que se extiende explícitamente a los distintos niveles territoriales de gobierno,

21 · Para profundizar en la afectación del Tratado de Lisboa a las regiones españolas, vid. OLESTI RAYO, A. (Dtor.): *La incidencia del Tratado de Lisboa en el ejercicio de las competencias autonómicas*. Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 2010.

Signatarios del Tratado de Lisboa, el 13 de diciembre de 2007.  
© European Communities , 2007 / Source: EC - Audiovisual Service / Photo: Bruno Portela





incluyendo como es obvio a las regiones, superando de esta forma la limitada visión del principio de subsidiariedad incluida en Maastricht que limitaba su alcance a las relaciones entre el nivel comunitario y el estatal y que hemos tenido ocasión de comentar en páginas anteriores. Además, las regiones podrán ser consultadas por la Comisión en el momento de elaboración de la norma comunitaria como partes interesadas y concernidas: artículo 2 del Protocolo nº 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (“antes de proponer un acto legislativo, la Comisión procederá a amplias consultas. Estas consultas deberán tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas (...)” y artículo 11.3 del TUE.

Por último, cabe señalar que el Tratado de Lisboa incorpora a los Parlamentos regionales con competencias legislativas al control de la subsidiariedad a través del denominado Sistema de Alerta Temprana ejercido por los parlamentos estatales; pero también por aquellos regionales con competencias legislativas (artículo 6 del Protocolo nº 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad: “(...) incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un parlamento nacional consultar cuando proceda, a los Parlamentos regionales con competencias legislativas”).

---

*Lisboa reconoce  
explícitamente por  
vez primera la  
cohesión territorial  
como una finalidad  
de la UE.*

---



Es quizá en lo referido al control del principio de subsidiariedad, elemento central de un sistema de gobernanza multinivel como el comunitario, donde se produce la mayor innovación en lo que se refiere a la cuestión regional en el Tratado de Lisboa. Puede llevarse a cabo un control jurisdiccional *a posteriori* de la elaboración de la norma a cargo del Tribunal de Justicia de la UE a petición de los Estados y, desde la reforma del Tratado de Lisboa, también de las regiones; y también puede realizarse un control *ex ante*, en un momento más temprano del proceso de elaboración de la norma, paralelamente al proceso legislativo. Es el denominado Sistema de Alerta Temprana ejercido por los parlamentos estatales y también por aquellos parlamentos regionales con competencias legislativas –artículo 6 del Protocolo nº 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad–<sup>22</sup>. Los efectos jurídicos de los dictámenes motivados elaborados por los parlamentos nacionales, y también por los parlamentos regionales “cuando proceda”, serán diferentes en función de su número y de que su valoración del respeto del principio de subsidiariedad sea contraria o favorable; si bien, hay que saber que, en algún caso, estos dictámenes pueden llegar a suponer que el legislador comunitario tenga que desestimar la propuesta legislativa; es decir, las cámaras legislativas pueden tener la capacidad de sacar una verdadera “tarjeta roja” al legislador comunitario.

“ El Sistema de Alerta Temprana incorpora a los parlamentos regionales al control de la subsidiariedad.

Corresponde a cada Estado fijar las condiciones para regular las previsiones que realiza el Protocolo 2º referido anteriormente, así como precisar la forma y manera concretas en que se producirá la actuación de las Cortes Generales y de las cámaras autonómicas en esta cuestión. El mecanismo establecido para ello es la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007<sup>23</sup>. Esta Ley regula en sede estatal las prescripciones del Protocolo del Tratado de Lisboa para que los parlamentos estatales consulten a los autonómicos; bien entendido que, de acuerdo con la citada Ley, la potestad de emisión del dictamen en nombre de las Cortes Generales se residencia en la Comisión Mixta Congreso-Senado para la UE, quien es la receptora a su vez de las propuestas legislativas de las instituciones comunitarias. La Ley 24/2009 articula también la posibilidad recogida en el Protocolo nº 2 de que los parlamentos estatales consulten a los parlamentos regionales con competencias legislativas; así, establece en su artículo 6 que “el Congreso de los Diputados y el Senado, tan pronto reciban una iniciativa legislativa

22 · El complejo procedimiento queda analizado en profundidad en DE CASTRO RUANO, J.L.: “El Sistema de Alerta Temprana para el control de la subsidiariedad: su aplicación por el Parlamento Vasco”, en *Revista CIDOB d’afers internacionals*, nº 99, 2012.

23 · BOE nº 308 de 23 de diciembre de 2009.

---

*La Comisión Mixta Congreso-Senado para la UE canaliza la consulta a los parlamentos autonómicos.*

---

de la UE, la remitirán a los parlamentos de las comunidades autónomas, sin prejuzgar la existencia de competencias autonómicas afectadas, a efectos de su conocimiento y de que, en su caso, puedan remitir a las Cortes Generales un dictamen motivado sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la referida iniciativa (...).” El dictamen motivado que, en su caso, puede aprobar el parlamento autonómico, debe ser enviado a la Comisión Mixta en un plazo de cuatro semanas desde la remisión de la iniciativa legislativa europea por parte de las Cortes Generales. “Si la Comisión Mixta aprobase un dictamen motivado sobre la vulneración del principio de subsidiariedad por un proyecto de acto legislativo de la UE, incorporará la relación de los dictámenes remitidos por los parlamentos de las comunidades autónomas (...).”

La Ley no es plenamente satisfactoria desde el punto de vista autonómico y esto por varios aspectos: el plazo de cuatro semanas con el que contarán los parlamentos regionales para la elaboración del dictamen es insuficiente dados los procedimientos que requiere cualquier actuación parlamentaria (recepción por la Mesa, convocatoria de la reunión, establecimiento del orden del día, etc.). La Ley no establece cuáles son las consecuencias que se derivan de uno o varios dictámenes de parlamentos regionales que aleguen vulneración del principio de subsidiariedad. Tampoco se tiene en cuenta la naturaleza de las competencias autonómicas afectadas por la iniciativa legislativa (si son competencias autonómicas exclusivas o no). Es decir, los informes de los parlamentos autonómicos no son vinculantes y la Ley no establece obligatoriedad alguna de seguirlos por parte de la Comisión Mixta que bien pudiera no dirigir dictamen alguno a las instancias comunitarias aunque alguno o algunos de los parlamentos regionales hayan elaborado el suyo, ni en el caso de que se tratara de una competencia exclusiva de una comunidad autónoma y aunque fuera una mayoría de comunidades autónomas las que hubieran emitido informe negativo. Por lo tanto, la posición de los parlamentos autonómicos queda subordinada a la voluntad del parlamento estatal. Si la Comisión Mixta estima que no se vulnera el principio de subsidiariedad, aún cuando haya parlamentos regionales que estimen lo contrario, no existe obligación alguna para aquella de elaborar su dictamen ni de hacer llegar a Bruselas los informes de los parlamentos autonómicos; así, compartimos la opinión de que el sistema español es uno de los que menos defiende la posición de los



Asamblea de Madrid. ▲



parlamentos regionales en el control de la subsidiariedad<sup>24</sup>, debiendo haberse fijado en la Ley un número determinado de dictámenes que obligara a la Comisión Mixta a la emisión de su dictamen motivado a las instancias comunitarias junto con los elaborados por las comunidades autónomas.

En 2010 se procedió nuevamente a la modificación de las funciones de la Comisión Mixta Congreso-Senado a través de la Ley 38/2010, de 20 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para reforzar las funciones asignadas a dicha Comisión Mixta. Esta nueva Ley amplía las funciones y los derechos de los parlamentos y gobiernos de las comunidades autónomas al incluir un nuevo artículo 10 que establece que los miembros de los gobiernos de las comunidades autónomas podrán solicitar su comparecencia ante la Comisión Mixta para informar sobre el impacto de la normativa de las instituciones comunitarias y de las propuestas de actos legislativos y otros documentos emanados de las instituciones de la UE sobre las materias

Mapa de Europea en 2016:  
países miembros de la Unión Europea, países candidatos y candidatos potenciales. © European Union, 2016 / Source:

24 · ALONSO DE LEÓN, S.: “Análisis crítico del papel de los Parlamentos Regionales en el control del Principio de Subsidiariedad en la Unión Europea”. *Revista de Derecho Constitucional*, nº 16, 2011 ([www.ugr.es/redce/REDCE16/articulos](http://www.ugr.es/redce/REDCE16/articulos)).

▼ EC - Audiovisual Service.





en las que ostenten algún tipo de competencia. A través de esta Ley se posibilita también la participación del Ejecutivo autonómico, y no solo del Parlamento, mediante su comparecencia ante la Comisión Mixta, si bien queda igualmente supeditado a la voluntad de las Cortes Generales.

Es innegable que el Sistema de Alerta Temprana diseñado en el Tratado de Lisboa supone un paso más en la progresiva implicación de los actores regionales en el proceso de construcción europea. Además, al aumentar el número de actores que se incorporan al diálogo político en la elaboración de la norma comunitaria, aumenta la legitimidad de esta. Pero hemos de señalar también que lo hace de una forma compleja y difícil de articular y, en el caso español, de una forma no vinculante para los parlamentos regionales que, en la práctica, se convierte más en un mecanismo de información a los parlamentarios autonómicos de los proyectos en trámite de legislación comunitaria que de participación política real en los mismos. Además, al no contar con una cámara de representación territorial puramente autonómica, la voz regional queda diluida en un procedimiento intermediado por la Comisión Mixta en la que esta tiene prácticamente todo el poder de decisión.



“ De la Europa de las regiones a un nuevo regionalismo en el que las regiones emergerían como nuevos actores en la arena política comunitaria europea.

---

### EL FUTURO DE LAS REGIONES EN LA UE

A lo largo de estas décadas, y en lo que a la cuestión regional se refiere, hemos transitado desde una incierta, ambigua y siempre indefinida propuesta de “Europa de las Regiones” animada por algunos en los años 80 y 90 del pasado siglo, en el que estas desplazarían al Estado como centro decisorio del proceso político —quizá y siempre según las interpretaciones más maximalistas—, hacia un “Nuevo Regionalismo” en el que las regiones emergerían como nuevos actores en la arena política comunitaria europea concurrendo y compitiendo simultáneamente con otros actores y niveles políticos. En consecuencia, estas adoptan cada vez una posición más pragmática priorizando la participación comunitaria a través de cauces internos —estatales— de participación.

Cierto es que, a menudo, parece que asistimos a un cierto desencanto de las posibilidades derivadas de los mecanismos de participación directa ante las instancias comunitarias por parte de las regiones. Sin embargo, en los últimos años las regiones están encontrando una nueva narrativa más legitimadora, más cercana a la realidad comunitaria europea, aunque más tecnocrática y menos glamurosa, en el ámbito de la gobernanza multinivel. Así, la UE es entendida como un sistema político con diferentes niveles de gobierno, sin un centro definido de autoridad jerarquizada, en el que una multiplicidad de actores concurre en la elaboración de la norma comunitaria. La UE se caracteriza por la dispersión de la autoridad entre diferentes niveles de gobernanza y diferentes actores. Asistimos a un complejo solapamiento y fragmentación de competencias y autoridades de distintos e independientes niveles de gobierno en interacción. Las regiones son uno más de entre la multiplicidad de actores en concurrencia. En el plano teórico de la gobernanza multinivel, pasaríamos de una “Europa DE las regiones” en una especie de juego de suma cero con los Estados, a otra más pragmática “Europa CON las regiones” en las que estas practican un juego de cooperación con el Estado en el que ambos, junto con otros numerosos actores, concurren en la elaboración y ejecución de la norma comunitaria. Las disposiciones del Tratado de Lisboa acerca del control de la subsidiariedad adquieren así pleno sentido.

Mirando al futuro, y concretamente al futuro del proceso de la integración europea y la posible reforma de la Unión Europea, sea bajo una forma de reforma constitucional llevada a cabo por una Con-

vención o bajo formas más tradicionales de reforma de los tratados, una cosa es clara, esta no podrá llevarse a cabo sin el concurso de las regiones, convertidas ya en un actor indiscutible y permanente del proceso de integración. En una reforma como la descrita, es indudable que el Comité de las Regiones habrá de pronunciarse y ser tenido en cuenta; y no es descabellado pensar que este pronunciamiento será, de acuerdo con la lógica regional de la integración europea, hacia más integración, en definitiva, hacia más Europa.

## CONCLUSIONES

La participación en el proceso comunitario ha sido vista desde hace años como una forma, entre otras, de proporcionar a la ciudadanía europea un espacio político de participación en el entramado comunitario. Maastricht enfrentó de una forma audaz las consecuencias derivadas del doble proceso de, por un lado, descentralización creciente en el seno de los Estados miembros y, por otro, de progresiva comunitarización de competencias de titularidad regional en el ámbito interno de los Estados. Así, se dio curso a una forma incipiente de política del “tercer nivel” que, desde entonces, se ha ido abriendo camino aun de forma imperfecta en el proceso de integración europea.

Las regiones españolas, como uno de los actores territoriales más potentes desde el punto de vista político y competencial existentes en Europa (junto con los *Länder* alemanes y austriacos, las regiones italianas y otras regiones legislativas de diferentes Estados europeos) han venido participando en la arena comunitaria a través de la multiplicidad de cauces existentes al efecto. Diríamos que la construcción progresiva del Estado autonómico español ha corrido paralela a la construcción de la gobernanza multinivel en sede comunitaria.

En el plano puramente español, hay que reconocer que treinta años después de la adhesión a la UE ya no se discute la legitimidad política de las regiones en su demanda de más participación en la arena comunitaria y se asume con naturalidad como una derivada *ad extra* de la España de las autonomías; sin embargo, la forma y manera en que esta se materializa sigue adoleciendo en muchas ocasiones de una preocupante falta de voluntad política, cuando no de abierta desconfianza por parte del Estado –poder central– acerca del protagonismo que las autoridades regionales pueden tener en la elaboración de la posición española. No podemos tampoco desconocer la dificultad en establecer cauces de participación que resulten realmente funcionales en una realidad como la nuestra donde concurren nada menos que diecisiete comunidades autónomas con heterogeneidad competencial y, sobre todo, con diferentes aspiraciones en cuanto a su protagonismo en sede comunitaria.





NOTA FINAL

LA UNIÓN EUROPEA  
IMPREGNA EL DÍA A DÍA DE  
LA COMUNIDAD DE MADRID

---

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS EUROPEOS  
Y COOPERACIÓN CON EL ESTADO  
DE LA COMUNIDAD DE MADRID

---





# LA UNIÓN EUROPEA IMPREGNA EL DÍA A DÍA DE LA COMUNIDAD DE MADRID

## INTRODUCCIÓN

En los últimos 30 años España ha vivido un proceso de reconstrucción económica, política y social de forma paralela al proceso de integración europea. En este camino de reconfiguración política España ha experimentado dos cambios trascendentales al mismo tiempo: la descentralización del Estado en el Estado de las Autonomías, y la integración en un ente supranacional, que también ha obligado a la administración central a ceder competencias en pro de la Unión Europea.

Las regiones son, por tanto, un elemento fundamental en la articulación de las políticas desarrolladas por los Estados y por la Unión Europea, por lo que su implicación en la toma de decisiones en el seno de la UE se torna imprescindible. La participación en el proceso de construcción europea se articula a través de diversos mecanismos: por una parte, da voz a sus demandas en el proceso de formación de la voluntad del Estado —a través de las conferencias sectoriales, entre otros órganos—, y por otra parte, aplica el derecho comunitario en su territorio autónomo.

La Consejería de Presidencia, a través de la Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación con el Estado, trabaja en la articulación de las demandas regionales en el seno de la UE. Adscrita a esta Dirección General se encuentra la Oficina de Representación de la Comunidad de Madrid en Bruselas, que desempeña un papel fundamental en la promoción y defensa de los intereses multisectoriales de nuestra región en Bruselas.

La difusión del proyecto de construcción europea y del impacto que esta pueda tener en la región es una prioridad para la Comu-

*Dirección General de  
Asuntos Europeos y  
Cooperación con el Estado de  
la Comunidad de Madrid*

---



nidad de Madrid, que trabaja para ello en todos los ámbitos a través de actividades divulgativas, como la difusión de información sobre los Programas Europeos de Gestión Directa, o como las actividades realizadas en el Centro de Documentación Europea. El principal reto de la Comunidad de Madrid es conseguir que los madrileños aprovechen las oportunidades que les ofrece la Unión Europea..

El Centro de Documentación Europea de la Comunidad de Madrid ofrece información especializada sobre la UE y acoge al punto de información Europe Direct, que forma parte de una red de más de 500 centros en toda Europa, con la que la Comisión Europea trata de acercar el proyecto europeo a los ciudadanos.

Por último, en este proceso de elaboración y ejecución de las políticas europeas la Comunidad de Madrid colabora y coopera con las instituciones europeas, con otras regiones europeas y con las Embajadas de los Estados miembros de la UE en España.



▲  
Con motivo del IV Centenario de la muerte de Miguel de Cervantes y del 30 Aniversario de la adhesión de España a las Comunidades Europeas se celebró en el patio de la Real Casa de Postas, sede de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno de la Comunidad de Madrid, una lectura de El Quijote en diversas lenguas europeas, con la participación de Embajadores y personal diplomático de los Estados miembros de la Unión Europea y con la asistencia de los responsables de la Representación en España de la Comisión Europea y de la Oficina en España del Parlamento Europeo.



## **LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA**

La participación de la Comunidad de Madrid se articula en dos fases diferentes. En primer lugar, nuestra región participa en la formación de la voluntad estatal a través de la Conferencia de Asuntos relacionados con la UE (CARUE), las conferencias sectoriales y de su inclusión en la Representación Permanente de España en la UE (REPER).

Además, la región de Madrid participa en las diferentes formaciones del Consejo, en las reuniones del Comité de las Regiones y de los comités de la Comisión Europea. En este sentido, la Comunidad de Madrid ha elaborado diversos dictámenes desde la creación del Comité de las Regiones. A través de estos y de la habitual presentación de enmiendas ha participado de forma activa y comprometida en los trabajos de la institución.

En segundo lugar, la Comunidad de Madrid ejecuta las políticas y el derecho de la UE en el marco de sus competencias, y según el mandato que se deriva de su propio Estatuto de Autonomía.

## **LA OFICINA DE LA COMUNIDAD DE MADRID EN BRUSELAS, PORTAVOZ DE LAS DEMANDAS REGIONALES EN LAS INSTITUCIONES**

Creada en 1994, la Unidad de Representación de la Comunidad de Madrid en Bruselas se encuentra adscrita a la Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación con el Estado, y se encarga de la defensa y la promoción de los intereses multisectoriales de la Comunidad de Madrid en las instituciones de la UE.

Trabaja en estrecha colaboración con la Representación Permanente de España ante la UE en el seguimiento de las propuestas legislativas y de la gestión de programas financieros, pero también realizando actividades de control del derecho comunitario que afectan a la Comunidad Autónoma.

## **FONDOS EUROPEOS, IMPULSORES DE NUESTRO DESARROLLO EN EUROPA**

La Comunidad de Madrid ha participado en la gestión de los fondos europeos desde el momento mismo de la adhesión de España a las instituciones europeas en 1986. Gracias a ellos, la Comunidad de Madrid ha financiado importantes proyectos de infraestructuras, apoyo a empresas y mejora del capital humano.

Las infraestructuras de transportes han sido grandes beneficiarias de estos fondos. La construcción del intercambiador de Metro Sur o la prolongación de la línea 11 del metro hasta el barrio de La Fortuna han sido producto de la financiación europea. También lo han sido numerosas infraestructuras ambientales y científicas, como la red de

estaciones depuradoras de Canal de Isabel II o la red de Institutos Madrileños de Estudios Avanzados (IMDEA).

A través de las ayudas a empresas, los fondos europeos han financiado proyectos de innovación empresarial y de competitividad de las empresas madrileñas, en su mayoría pymes.

Por último, el Fondo Social Europeo ha invertido sus recursos en la mejora del capital humano, mediante ayudas a la contratación y cursos formativos, a la vez que ha contribuido a la reducción de las desigualdades sociales y a la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres. La Comunidad de Madrid ha coordinado todas las actuaciones desarrolladas por los diferentes órganos de la administración regional en esta materia.

### **LA COMUNIDAD DE MADRID, PROMOTORA DE LOS PROGRAMAS EUROPEOS DE GESTIÓN DIRECTA**

Entre las actividades desarrolladas por la Comisión Europea se encuentra la financiación de proyectos de interés social a través de los Programas Europeos de Gestión Directa. La Comunidad de Madrid trabaja para favorecer e impulsar la participación en estos proyectos de la propia administración, de los municipios, las empresas y, en general, de todos los agentes económicos de la región. Las jornadas de información sobre estos programas, los cursos de formación sobre gestión de proyectos europeos y el seguimiento personalizado a la elaboración de propuestas son algunos de los instrumentos con los que cuenta la administración regional para llevar a cabo esta función de promoción de manera exitosa.

### **EL CENTRO DE DOCUMENTACIÓN EUROPEA, ALTA VOZ DE LA UE EN NUESTRA REGIÓN**

El Centro de Documentación Europea ofrece información especializada sobre la Unión Europea, y acoge al Centro de Información de la Red Europe Direct de la Comunidad de Madrid -que forma parte de una red de más de 500 centros en toda la UE para acercar el proyecto europeo a los ciudadanos-.

Entre los servicios que se ofertan se encuentra el servicio de alerta informativa *online*, así como la difusión de información especializada a través de su biblioteca. Actualmente, el Centro de Documentación Europea coordina la red de Eurobibliotecas -que cuenta con 65 miembros- y la red de 98 Centros de Información sobre Formación y Empleo en Europa (CIFES) que abarcan toda la región, lo que permite que la información europea llegue cada vez a más municipios.

Además, el Centro de Información Europe Direct ofrece un programa de formación sobre la UE del que se han beneficiado, en

los últimos años, alrededor de 6.000 alumnos por curso procedentes de todas las etapas educativas, así como de centros educativos para adultos, o de centros de mayores. Por otra parte, el apoyo a la preparación de las pruebas de selección de la Oficina Europea de Selección de Personal es una de las actividades más importantes que se realizan.

### **ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA: NUEVAS HERRAMIENTAS DE DIFUSIÓN DE LA ACTIVIDAD EUROPEA**

La labor de promoción de la actividad europea en nuestra región es fundamental para acercar las instituciones a los ciudadanos. Hoy en día, las redes sociales y la comunicación *online* son herramientas necesarias para lograr una mayor eficacia en la comunicación al ciudadano.

La Comunidad de Madrid dispone de diversas plataformas web de difusión de la actividad de la Unión Europea. La redacción de artículos de actualidad, la presencia en redes sociales, o la publicación de vídeos son herramientas habituales en esta labor de difusión de la información europea.

### **CELEBRAMOS EUROPA**

Cada año la Comunidad de Madrid desarrolla diferentes actividades para la celebración del Día de Europa. En 2016, con motivo de la conmemoración del 30º aniversario de la entrada de España en la Unión Europea, se ha realizado un esfuerzo especial y se han organizado diversas actividades a lo largo de todo el año, en las que destacan la elaboración de esta publicación, la difusión de una serie de vídeos informativos sobre la UE en Canal Metro o la organización del acto de lectura de diversos fragmentos de “El Quijote” con la asistencia de Embajadores y miembros del cuerpo diplomático de los Estados miembros de la Unión Europea.









◀ Real Casa de Correos, sede de la Presidencia de la Comunidad de Madrid.









“30 años caminando juntos en la Unión Europea” es la obra con la que la Comunidad de Madrid se quiere unir a la conmemoración del trigésimo aniversario de la adhesión de España a la Unión Europea. Una obra colectiva para un proyecto y un éxito colectivos. La pertenencia a la Unión Europea ha sido un factor clave en la modernización de nuestro país y ha tenido un claro efecto positivo tanto en la economía como en la sociedad española. La Comunidad de Madrid es una región abierta y acogedora que vive el proyecto de construcción europea en primera persona, aprovechando las oportunidades que la Unión ofrece a los madrileños y acogiendo a los muchos ciudadanos y empresas de otros Estados miembros que se instalan en nuestra región.

Esta obra repasa algunos de los principales impactos económicos y sociales que la integración europea ha generado en Madrid y en España, así como diversas formas en que las regiones participan en este proceso. Al mismo tiempo, este trabajo pretende ser también elemento de reflexión acerca del futuro de la propia Unión Europea y del papel de España y, en concreto, de la Comunidad de Madrid en ella. La obra se acompaña de numerosas imágenes que son reflejo de actuaciones realizadas con el apoyo de la Unión durante estos treinta años.



**Comunidad  
de Madrid**

Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación con el Estado  
CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA, JUSTICIA Y PORTAVOCÍA DEL GOBIERNO