



dossier n.2/2011

**LA AGENDA LOCAL
PARA UNA NUEVA
UNIÓN EUROPEA:**

**El caso de la Diputació
de Barcelona**

Fabrizio Rossi

eureges dossier

Coordinadora de la colección: Susana Beltran Garcia

**Esta serie recoge estudios de interés para el equipo de investigación
Eureges**

**Las opiniones contenidas en este trabajo son responsabilidad de su
autor**

© Fabrizio Rossi

© Institut Universitari d'Estudis Europeus

ISBN: 978-84-694-7025-1

Fabrizio Rossi trabaja para la Diputación de Barcelona, en su delegación en Bruselas, y es responsable de la coordinación de la red PARTENALIA, una asociación internacional de autoridades locales intermedias para la cooperación inter-territorial.
fabrireds80@gmail.com

LA AGENDA LOCAL PARA UNA NUEVA UNIÓN EUROPEA:
El caso de la Diputació de Barcelona
Fabrizio Rossi

Introducción

Capítulo I

La participación de los entes locales en las políticas de la Unión Europea

1. La progresiva implicación de los entes locales
 - 1.1. El impulso de la Comisión
 - 1.2. El Libro Blanco de la gobernanza europea, un antes y un después
2. La participación de los entes locales en la elaboración de las políticas europeas
 - 2.1. Canales formales: consulta directa e indirecta
 - 2.2. Canales informales
 - 2.3. Un ejemplo de consulta directa e indirecta reciente: Europa 2020 estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador
3. La participación de los entes locales en el desarrollo de las políticas
 - 3.1. En la actuación de la normativa europea
 - 3.2. En los instrumentos de financiación comunitarios

Capítulo II

La representación de los entes locales en la Unión Europea

1. Marco jurídico de referencia
 - 1.1. La dimensión local desde el Tratado de Maastricht hasta el Proyecto de Constitución europea
 - 1.2. La dimensión local en el Tratado de la Unión Europea
2. Representación oficial: el Comité de las Regiones

- 2.1. Composición
- 2.2. El papel consultivo del Comité
- 3. Representación ante las instituciones europeas
 - 3.1. Las redes de colectividades locales y regionales
 - 3.2. Las oficinas de representación de los entes locales en Bruselas

Capítulo III

La construcción de una agenda local europea a través de la Diputació de Barcelona

- 1. La construcción de la agenda europea de la Diputació de Barcelona: necesidades
 - 1.1. Una estructura orgánica adecuada
 - 1.2. Fortalecimiento del rol vertebrador de la Diputació de Barcelona
 - 1.3. Obtención de financiación de la Unión Europea
- 2. Participación en el proceso de elaboración de las políticas
 - 2.1. Búsqueda y filtraje de la información
 - 2.2. Desarrollo y gestión de redes con otras colectividades territoriales
 - 2.3. Implicación en los canales de diálogo formales e informales
- 3. Representación de la Diputació ante la Unión Europea
 - 3.1. Comité de las Regiones
 - 3.2. Redes de gobiernos locales
 - 3.3. Las oficinas de representación en Bruselas

A fin de reflexionar: el valor añadido de la Diputació de Barcelona

Introducción¹

En el contexto europeo la presencia de la autonomía local no constituye seguramente una novedad. Ya antes de la puesta en marcha del proceso de integración europea la existencia de las entidades locales era una constante en la arquitectura institucional de muchos Estados.² Dichas entidades estaban dotadas de una autonomía constituida por un núcleo de competencias propias que ya entonces constituían uno de los pilares primordiales del sistema democrático europeo, debido a que se trata de entes cuya legitimidad proviene de su cercanía a los ciudadanos.

Sin embargo, a lo largo de las últimas décadas el contenido de dicha autonomía se ha ido ampliando progresivamente, como reflejo de los cambios que se han manifestado en el contexto europeo e internacional. Actualmente, dependiendo del contexto estatal, a las autoridades regionales y locales les son atribuidas importantes competencias en materia de medio ambiente, educación, sanidad y desarrollo local. En conjunto los entes subestatales europeos gestionan el 16 por ciento del producto interior bruto producido en los veintisiete estados miembros de la Unión.³ Dichas entidades gestionan un gasto público que equivale a un tercio del gasto público total de la Unión Europea y son responsables de la promoción de casi dos tercios del total de las inversiones públicas. En conjunto, las administraciones subestatales emplean el 56% del total de los trabajadores públicos de la Unión Europea.⁴

El panorama subestatal europeo está compuesto por entidades muy heterogéneas y diferentes entre ellas, tanto por las competencias, como por la naturaleza y los recursos de los cuales disponen. A pesar de estas diferencias, se podría decir que, en general, el proceso de integración europeo ha jugado un papel fundamental para el fortalecimiento de los niveles de gobiernos locales. Aunque con resultados y repercusiones diferentes, la intensificación del proceso de integración ha producido

¹ Mis sinceros agradecimientos van a la directora del trabajo, Susana Beltrán, por el continuo apoyo ofrecido a lo largo de la elaboración de este estudio

² PREDIERI A., *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione Europea*, Milano, 1996, p. 9. El autor habla de una comunanza de «istituzioni socioeconomiche e politiche».

³ Datos proporcionados por DARDOUFAS M., funcionario de la Comisión de Ciudadanía, Gobernanza, Asuntos Institucionales y Exteriores del Comité de las Regiones.

⁴ *Ibid.*

importantes cambios en la estructura organizativa de los Estados, favoreciendo la afirmación de niveles de gobierno alternativos al estatal.

En este sentido, mientras que a la Comunidad Europea se le atribuía un número creciente de competencias, los Estados miembros promovían profundas reorganizaciones internas, en lo que concierne a la distribución del poder, encaminándose progresivamente hacia la descentralización. Como destaca Fernández de Losada, «*en Europa se produce un doble fenómeno muy interesante que afecta de forma directa a la concepción clásica del Estado nación. Se atribuyen competencias crecientes a un gobierno supraestatal, la Unión Europea, mientras se impulsa el proceso de devolución de competencias hacia los gobiernos subestatales*».⁵

El fenómeno al que se refiere el autor puede comprenderse teniendo presente que, a partir de la entrada en vigor del Acta Única Europea de 1986, la Unión Europea institucionaliza y fortalece su acción política en toda una serie de ámbitos que afectan siempre más directamente a los entes regionales y locales. Por esta razón muchos países miembros se ven incentivados a revisar el papel desarrollado por los entes subestatales en el ámbito de la arquitectura constitucional del Estado. La atribución de nuevas competencias a los entes subestatales deviene en una condición indispensable para poder actuar en el ámbito de dichas políticas. La atribución de las competencias normativas y administrativas entre los diferentes actores necesita inspirarse a un criterio de flexibilidad en el cual sea responsable en cada caso el nivel que parece más idóneo para la solución de la materia.

Este fenómeno resulta particularmente evidente en el ámbito de la política regional europea. La oportunidad de acceder a los instrumentos de financiación, establecidos en el ámbito de esta política, ha incentivado progresivamente a los Estados miembros a reorganizar el sistema de atribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno. De hecho, el acceso a los fondos estructurales presupone la participación de los entes locales y regionales en la programación, ejecución, seguimiento y evaluación de las iniciativas financiadas. Por esta razón, los Estados

⁵ FERNANDEZ DE LOSADA A., *La participación de los gobiernos subestatales en el proceso de integración europea*, disponible en la página web del Observatorio sobre la Cooperación descentralizada Unión Europea – América Latina, <http://www.observ-ocd.org/Libreria.asp>, p. 253 y siguientes.

miembros se han visto en cierta manera obligados a atribuir a las colectividades locales las competencias y los instrumentos necesarios para interactuar con las instituciones comunitarias.⁶

El impacto producido por el proceso de construcción europea sobre la estructura organizativa de los países miembros se ha hecho aún más evidente en los últimos años, con el posterior avance de la agenda de la integración europea. Como demuestran los dos últimos procesos de ampliación, la existencia de una estructura subestatal se ha convertido en un requisito para la adhesión de nuevos Estados a la Unión Europea. La presencia de la autonomía local es considerada como un elemento sustancial del Estado democrático y como un índice de buena capacidad administrativa.⁷

Es interesante mencionar un fragmento del el Dictamen del Comité de las Regiones en apoyo al desarrollo de las estructuras institucionales locales y regionales en los países candidatos: «*queda fuera de duda que la aplicación de la política de la Unión depende en gran medida de cómo las estructuras regionales y locales puedan incorporar el sistema normativo de la UE y trabajar con este sistema [...] está demostrado que el trabajo de la UE se ve potenciado por el buen funcionamiento de municipios y regiones, ampliamente autónomo cuyo mandato emana de asambleas políticas elegidas por sufragio directo*».⁸

Junto con el proceso de integración europea, la intensificación de los procesos de globalización ha realizado una contribución determinante para la afirmación de los niveles de gobierno subestatales. A lo largo de las últimas décadas, los flujos económicos, así como las actividades sociales, culturales y políticas, han superado los confines nacionales adquiriendo una dimensión mundial y dejando de estar organizados bajo el principio de territorialidad. Como consecuencia, el Estado ha perdido muchas de sus funciones reguladoras y los límites políticos han dejado espacio progresivamente a nuevos equilibrios resultantes de la interacción entre los sujetos que actúan en el mercado de bienes y servicios.⁹ Los efectos de este fenómeno pueden ser sintetizados utilizando las

⁶ SAPIENZA R., *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, Milano, 2000, p. 10 y siguientes.

⁷ HUICI SANCHO L., *La ampliación de la Unión Europea: retos para los entes subestatales*, disponible en: http://dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=1129351

⁸ Dictamen del Comité de las Regiones en apoyo al desarrollo de estructuras locales y regionales en los Estados candidatos (CDR 102/01, 14/11/2001).

⁹ MORATA F., LACHAPELLE G., PASQUIN S., *Globalización, gobernanza y identidades*, Barcelona, 2004, p. 5.

palabras de Cassese, según el cual el sistema actualmente «*falta un soberano y el todo se mantiene gracias a la cooperación e integración entre los sujetos que forman parte del mismo*».¹⁰

Evidentemente, para perseguir intereses que van mucho más allá de cualquier delimitación territorial es determinante la coordinación y la cooperación entre todos los niveles de representación de dichos intereses. Por esta razón, en un sistema global resulta imposible atribuir rígidamente a un determinado nivel de gobierno la tutela de todos los intereses relativos a una materia específica. La atribución de las competencias normativas y administrativas entre los diferentes actores debe inspirarse a un criterio de flexibilidad, en el cual en cada caso sea responsable el nivel que parece más idóneo para la gestión de la materia.¹¹

De aquí deriva la crisis de todos los sistemas jurídicos basados en una rígida repartición de las atribuciones entre los diversos niveles de gobierno. En diferentes países asistimos a las tentativas de reformulación de los repartos jurídicos originales de las funciones. En muchos casos, el criterio riguroso de atribución de las competencias por ámbitos materiales ha dejado espacio a un sistema más inspirado en el principio de subsidiariedad que garantiza un ejercicio flexible de las competencias a los niveles más adecuados. Este sistema en concreto, favorece la interacción y el intercambio entre los diferentes actores responsables del gobierno del territorio, atribuyendo importancia sobre todo a los centros de representación de los intereses más cercanos a los ciudadanos.¹²

Hoy en día, los entes locales se han convertido en los sujetos primariamente responsables de las necesidades del territorio y esto ha conllevado a un aumento considerable de las facultades y las competencias de las cuales disponen. En cierta manera se podría decir que las colectividades locales han asumido responsabilidades tradicionalmente atribuidas a los órganos de gobierno central. Pues, como en este proceso las colectividades locales tienen la necesidad de proyectar su acción más allá de los confines territoriales inmediatos y establecer relaciones con sujetos pertenecientes a otros

¹⁰ CASSESE S., *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, 2003, p. 7.

¹¹ PALERMO F., *Il potere estero delle regioni – Ricostruzione in chiave comparata di un potere interno alla Costituzione Italiana*, Padova, 1999, p. 17.

¹² Para profundizar el tema relativo al nacimiento y la afirmación del principio de subsidiariedad véase MASSA PINTO I., *Il principio di sussidiarietà: profili storici e costituzionali*, Napoli, 2003, p. 15 y siguientes.

ordenamientos. Para ejercer las nuevas responsabilidades «*los gobiernos locales se ven obligados a conocer el mundo y a definir como relacionarse con ello*».¹³ En sustancia, la necesidad de perseguir nuevos objetivos lleva a la afirmación de los entes locales como nuevos protagonistas en el escenario internacional.

De este modo, los cambios que se han producido en el escenario europeo e internacional junto con la consecuente afirmación de las entidades territoriales en la arena internacional, se han reflejado de manera profunda sobre los marcos institucionales y en los esquemas jurídicos de diversas organizaciones internacionales, entre las cuales se encuentra la Unión Europea. De hecho, a lo largo de los últimos años las instituciones comunitarias han ido reconociendo lentamente en las colectividades locales aliados imprescindibles para el proceso de construcción europea. Como muestra de este proceso, el nuevo Tratado de la Unión Europea, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, tras las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa, incorpora finalmente la dimensión local y regional al marco jurídico de la Unión¹⁴.

En este sentido, la ratificación del Tratado de Lisboa ha marcado un progreso importante y ha dado continuidad a los avances ya conseguidos con la aprobación del Tratado de Maastricht. Por medio del Tratado de Maastricht han sido introducidos cambios importantes que han contribuido a incluir a las administraciones descentralizadas en el proceso de integración europea. En primer lugar, se crea el Comité de las Regiones que representa la voz de las entidades regionales y locales en el proceso de integración europea. En segundo lugar, el Tratado reconoce de forma expresa el principio de subsidiariedad, revitalizando de esta manera el papel de los gobiernos de proximidad.

Además, cabe destacar también la posibilidad que ha abierto el Tratado en el sentido de permitir la participación de representantes regionales en algunas formaciones del Consejo de la Unión Europea. Dicha posibilidad ha sido utilizada por los Estados con regiones dotadas de capacidad

¹³ Diputació de Barcelona, *Orientacions estratègiques per a l'acció internacional de la Diputació de Barcelona 2008 – 2011*, 2008, p. 9.

¹⁴ Para profundizar el tema véase BELTRAN GARCIA S., *La referencia a la autonomía local y regional en el Tratado de Lisboa: algunas implicaciones jurídicas en La presidencia Española de la Unión Europea 2010: propuestas para una agenda ambiciosa*, en ‘Cuadernos de la Escuela Diplomática’ 38, Madrid, 2009, p. 2 y siguientes.

legislativa, entre los cuales figura España.¹⁵ Sin embargo, este cambio ha situado a los entes regionales dotados de capacidad legislativa en un estadio superior respecto al resto de las regiones y, en particular, al de los gobiernos locales. Estos últimos, de hecho, aparte de contar con una presencia minoritaria en el Comité de las Regiones, no disponen de espacios formales para representar sus posiciones frente las instituciones europeas.

Probablemente por estas razones, la literatura especializada se ha dedicado casi exclusivamente a estudiar la participación de los entes regionales en las políticas comunitarias mostrando una cierta indiferencia respecto al papel desarrollado por los gobiernos locales. Sin embargo, tal indiferencia parece difficilmente justificable a la luz del valor que la dimensión local va progresivamente asumiendo en el ámbito del proceso de construcción europea. Utilizando las palabras de Manuel Chaves, Vicepresidente tercero del Gobierno de España, «los municipios están empujando, definiendo su papel y su responsabilidad en el proceso de construcción europea». Según Chaves «los municipios representan un instrumento clave para reducir ese déficit democrático con relación a las instituciones europeas».¹⁶

Hoy en día, la aportación de las colectividades locales deviene cada vez más determinante para promover un desarrollo económico, social y cultural que sea más democrático y próximo a las necesidades del territorio. Actualmente la cuestión urbana se posiciona de forma creciente en un plano de relevancia en el marco de las diferentes políticas comunitarias, como la de cohesión económica y social, la política energética, de medio ambiente o de transporte. Gran parte de los ciudadanos europeos vive en ciudades y lo que en ellas sucede tiene una importancia fundamental para el desarrollo equilibrado de la Unión Europea. Además, la sociedad civil va afirmándose

¹⁵ Para profundizar en el tema relativo a la participación de las Comunidades autónomas en el Consejo de la Unión Europea, véase BELTRAN S., La aplicación de los acuerdos que regulan la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea (variaciones o desarrollos sobre un mismo tema), *Revista General de Derecho Europeo*, nº 22, 2010 AYUSO L. E., *Las comunidades autónomas en el Consejo de la Unión Europea: la representación de Catalunya*, disponible en: http://www10.gencat.cat/drep/binaris/reaf8_Elvira_tcm112-99493.pdf.

¹⁶ *Revista Democracia y Gobierno Local*, Número 09 Segundo Trimestre 2010, Barcelona p. 3 y siguientes.

como aliado indispensable para la resolución de los diferentes problemas que afectan a las comunidades territoriales y para la satisfacción de las necesidades de los territorios europeos.¹⁷

En este sentido, las administraciones locales asumen un papel determinante para el proceso de construcción europea y para el logro de los objetivos a los que aspiran las instituciones. Por ello, al margen de los tratados fundacionales, se han establecido progresivamente diferentes mecanismos jurídicos que empiezan a reconocer y a promover el protagonismo de los gobiernos locales en el proceso de integración europea. “*La necesidad de reforzar lo que se ha denominado buen gobierno europeo*”¹⁸ ha llevado a las instituciones europeas a diseñar una serie de instrumentos para facilitar la participación de los diferentes actores que pueden estar implicados en el desarrollo de las políticas comunitarias. En el nuevo escenario trazado a partir del Libro Blanco sobre la gobernanza europea, publicado por la Comisión Europea en el mes de julio de 2001, los entes locales tienen cada vez más margen de maniobra para influir en el proceso de elaboración y actuación de las principales políticas comunitarias.¹⁹

A la luz de los cambios introducidos, las administraciones locales están llamadas a adecuar su propia agenda de trabajo en función de los nuevos desafíos relacionados con el proceso de construcción europea. El papel asumido en el contexto comunitario hace que los gobiernos locales deban hacer frente a nuevas responsabilidades a través del desarrollo de oportunas estrategias a nivel europeo. De aquí deriva el interés en estudiar las modalidades y los medios a través de los cuales las administraciones locales actúan en el renovado escenario europeo.

La hipótesis de fondo es que junto a las entidades regionales y otros grupos de presión, los gobiernos locales participan cada vez más activamente en el proceso de integración. En este sentido, las administraciones descentralizadas han desarrollado una serie de instrumentos y de estrategias a través de las cuales intentan participar y condicionar el proceso de elaboración de las políticas europeas. Esencialmente, el objetivo de nuestro trabajo es construir una agenda local europea que

¹⁷ INNERARTY D., *Los gobiernos locales protagonistas de la nueva Europa*, Documento de reflexión de la Cumbre Europea de Gobiernos locales (Barcelona, 22-24 de Febrero de 2010) disponible en http://www.europeansummit2010.eu/refencia_es.asp

¹⁸ FERNANDEZ DE LOSADA A., cit., p. 263 y siguientes.

¹⁹ Ibid.

tenga en cuenta el nuevo papel atribuido a los entes locales en el proceso de integración. Su planificación pasa por la determinación de las exigencias principales, de las actividades para lograr la satisfacción de dichas exigencias, y de los actores que desarrollan un papel estratégico para el desarrollo de dichas actividades. La combinación entre estos elementos es muy importante para la planificación de una agenda local que sea clara, precisa y eficaz.

La construcción de dicha agenda debe claramente desarrollarse a la luz de la naturaleza específica del ente local de referencia. Por esta razón hemos decidido basar nuestro análisis en un caso de estudio concreto: la Diputació de Barcelona, una entidad local de segundo nivel. En general, el término “entidades locales de segundo nivel” suele referirse a aquellos entes públicos que constituyen un nivel territorial intermedio, entre municipios y regiones. Se trata de entes que corresponden al nivel NUTS III en la nomenclatura de las unidades territoriales estadísticas, elaborada por la Comisión Europea. En el ámbito comunitario, siempre más a menudo, se suele definir este tipo de entidades como “autoridades locales intermedias”²⁰

La Diputació de Barcelona, constituye una plataforma y para una red de 311 municipios y se estructura como una “*red de redes*”²¹. En sentido, la Diputació trabaja en estrecha cooperación con los ayuntamientos de la provincia, con el fin de “impulsar el desarrollo del territorio y favorecer el progreso y el bienestar de todos los ciudadanos”. Para lograr este objetivo, desarrolla relaciones con el conjunto de actores locales que actúan en el escenario internacional. En el marco de las “Orientaciones estratégicas para la acción internacional de la Diputació de Barcelona 2008-2011”, la misión del Servicio de Relaciones Internacionales es definida como: «*impulsar la cohesión territorial económica, política y social a partir del fortalecimiento institucional de los gobiernos locales en el marco del municipalismo internacional*».

La elección de dicho caso de estudio no ha sido casual ya que se trata de un ente que a lo largo de los últimos años ha asumido un papel de liderazgo en el progresivo activismo internacional protagonizado por los gobiernos locales. Cabe destacar que una de las tareas principales del Departamento de Relaciones internacionales de la Diputació es proporcionar apoyo y asistencia a

²⁰ Esto es por ejemplo el término oficial utilizado por CEPLI (Confédération Européenne des pouvoirs locaux Intermédiaires).

²¹ Diputació de Barcelona, cit., p. 15.

los municipios de la provincia en todo lo que concierne a las políticas comunitarias y a la participación en el proceso de integración europea. De hecho, sólo una cuarta parte de los municipios de la provincia disponen de servicios o departamentos donde, de manera más o menos directa, se abordan las cuestiones europeas. En este sentido, adquiere importancia el papel desarrollado por la Diputació de Barcelona, que trabaja para facilitar la participación de los ayuntamientos en el escenario comunitario a través del desarrollo de actividades específicas de acompañamiento, formación, búsqueda de información y asistencia técnica.

Para llegar a nuestro objetivo de estudio, hemos estructurado el trabajo en tres capítulos, cada uno de los cuales intenta abarcar un aspecto diferente relativo al papel desarrollado por los gobiernos locales en el escenario comunitario. En el primer capítulo, se analiza la dimensión local en el proceso de integración europea. Principalmente se pone de relevancia la situación actual, analizando el papel de los entes locales en los nuevos mecanismos procedimentales diseñados a partir de la publicación del Libro Blanco de Gobernanza Europea, por parte de la Comisión europea. Para acercarnos a este objetivo hemos abordado el tema bajo dos perspectivas diferentes: la participación de los entes locales en la elaboración de las políticas comunitarias, por un lado, y cómo intervienen en el desarrollo de las mismas, por otro.

En el segundo capítulo, se destaca y analizan los actores principales por medio de los cuales pasa la representación de los intereses locales en la Unión Europea. Concretamente, señalamos tres actores principales a través de los cuales se manifiesta la presencia de los gobiernos locales en el escenario comunitario. Se trata del Comité de las Regiones, de las redes de gobiernos locales y de las oficinas de representación en Bruselas.

Sobre la base de los resultados de estos primeros análisis, se dedica el tercer capítulo a reflexionar sobre la construcción de una agenda local europea dirigida a satisfacer las necesidades que surgen para los entes locales, como consecuencia de la participación en el actual contexto comunitario. Sobre todo, se destacan las actividades claves y los actores estratégicos por los cuales pasa la satisfacción de dichas necesidades. En particular, y como se ha señalado, se toma como referencia el caso de la Diputació de Barcelona profundizando en las necesidades, actividades claves y actores institucionales que caracterizan su agenda de trabajo a nivel europeo. La razón última de este

trabajo es reflexionar sobre la utilidad del activismo de la Diputació respecto de la implicación de los entes locales en la construcción europea.

Capítulo I

La participación de los entes locales en la elaboración de las políticas de la Unión Europea

1. La progresiva implicación de los entes locales

En las últimas décadas, en el contexto comunitario han sido promovidos varios mecanismos jurídicos que reconocen y favorecen el protagonismo de los gobiernos locales en el ámbito de las políticas europeas. Dichos cambios han ido desarrollándose principalmente al margen de los Tratados comunitarios. A pesar del sustancial silencio reservado a los entes subestatales por parte de los Tratados de Roma, poco a poco empiezan a desarrollarse instrumentos que implican a los gobiernos locales y regionales en el desarrollo de las políticas comunitarias. Esto ha sido particularmente evidente en el ámbito de la política regional, donde se ha favorecido progresivamente la afirmación de los entes subestatales como nuevos interlocutores de las instituciones europeas.

Como sabemos, la política regional se plantea como objetivo la reducción de las desigualdades entre los diferentes territorios de la Unión intenta alcanzar niveles de convergencia adecuados que permitan un mayor crecimiento. Este objetivo es apoyado a través de las acciones financiadas por fondos con una finalidad específicamente estructural. Pues bien, es en el ámbito de la política regional y de los reglamentos que rigen el funcionamiento de los fondos estructurales donde se inicia por primera vez el debate en torno al papel de los entes subestatales en el proceso de integración europea.²²

Al empezar los años ochenta, la exigencia de mejorar la eficacia y la incidencia en la utilización de los fondos estructurales obliga a un planteamiento sobre cual deber ser el papel atribuido a los entes locales en el ámbito de la programación, gestión e implementación de los fondos estructurales. En

²² Véase HOOGHE L., *Sub-national mobilization in the European Union* en ‘West European Politics’ 18, no. 3., London, 1995, pp.175–98 y también HOOGHE L. - MARKS G., ‘Europe with the regions’: channels of regional representation in the European Union. en ‘Publius: The Journal of Federalism’ 26, no. 1, 1996, pp. 73–91.

ámbito europeo va afirmándose la conciencia que la implicación de las administraciones locales las más cercanas a los beneficiarios finales de la intervención comunitaria, habría contribuido a mejorar la eficacia y la incidencia de la política regional.²³ En este sentido, las reformas de los reglamentos que rigen el funcionamiento de los fondos estructurales marcan un avance determinante hacia la implicación de las entidades subestatales en el proceso de construcción europea.

Según Valle,²⁴ las novedades introducidas en el ámbito de la política regional comunitaria supusieron toda una innovación, sobre todo porque implicaron un diálogo directo entre la Comisión y las entidades regionales y locales. De acuerdo con Guizzi,²⁵ con las reformas de los fondos estructurales se asiste, por primera vez, a la implicación directa de los niveles de gobierno subestatales en los procesos de programación y gestión de las intervenciones de la Comunidad. En este sentido, los avances producidos en el ámbito de dicha política representan el punto de partida del proceso de institucionalización de la participación de los entes regionales y locales en las políticas europeas. La introducción del principio de cooperación, a final de los años ochenta, marca un paso determinante para incrementar el protagonismo de los entes subestatales en el proceso de construcción europea. Seguramente tales progresos no hubieran podido lograrse sin el impulso de la Comisión Europea. De acuerdo con Vara Arribas,²⁶ no cabe duda que las aportaciones de la Comisión han sido de fundamental importancia para la implicación de los entes subestatales en el desarrollo de las políticas comunitarias.

1.1. El impulso de la Comisión

En coherencia con su función de motor del proceso de integración europea, la Comisión se da cuenta muy pronto de que la participación de los entes subestatales es un elemento indispensable

²³ GALLIZZOLI G., *I fondi strutturali delle Comunità Europee*, Padova, 1992, p. 157

²⁴ VALLE A., *La cohesión económica y social como objetivo de la Unión Europea*, en 'RIE', 2, no.2. 1994, p. 350-352.

²⁵ GUIZZI, *I Programmi integrati mediterranei: Profili politici e giuridici*, in AA.VV., *L'attuazione dei Programmi integrati mediterranei nelle regioni meridionali*, Napoli, 1987, pp. 18 ss.

²⁶ VARA ARRIBAS G., *Gobernanza multinivel en la Unión Europea y las regiones, con o sin una constitución*, p. 5 y siguientes. Disponible en: www.unizar.es/union_europea/files/.../gracia_vara%20catellano.pdf

para mejorar la eficacia y el impacto de las políticas europeas.²⁷ De hecho, la preocupación de lograr una mayor eficacia fue precisamente una de las principales razones que favoreció la participación de los entes subestatales en la política regional de la Comunidad Europea.

En realidad, como destaca Huici Sancho, ya desde su comienzo la política regional comunitaria había sido pensada como una acción que supusiera la actuación conjunta de los autoridades subestatales, nacionales y europeas. Esta era la posición que había sido manifestada por el Parlamento Europeo, que vinculaba la eficacia de la política regional a su elaboración conjunta por parte de todos los niveles de gobierno del territorio. Sobre todo, esta era la posición defendida por la Comisión Europea que con este objetivo adoptaba su comunicación del 11 de mayo de 1965.²⁸ Sin embargo, esta idea chocaba con las reservas presentadas por los Estados miembros frente al desarrollo de una política regional, que implicaban que esta sería aceptable solamente si se respetaba el papel principal de los gobiernos nacionales.

El recelo de los gobiernos centrales conlleva que en sus primeros desarrollos la política regional comunitaria queda como una “cuestión” reservada a éstos y a la Comisión Europea y, por lo tanto, los entes regionales y locales eran los verdaderos ausentes en el ámbito de esta política. Para encontrar las primeras señales de una implicación de los entes subestatales hay que esperar un cambio de estrategia que empieza a delinearse sólo a partir de la elaboración del documento “*Orientaciones en materia de política regional*” publicado por la Comisión en 1977.²⁹ A partir de este documento empieza una fase de intensa experimentación en el cual los fondos estructurales son objeto de importantes modificaciones.

De particular importancia son los cambios introducidos por el Reglamento 1787/84, que marca un paso fundamental para promover la implicación de las autoridades territoriales en el ámbito de la política regional.³⁰ El nuevo reglamento exigía que los Estados miembros reconocieran un cierto protagonismo a los entes subestatales e introducía por primera vez la posibilidad de que estos se convirtieran en interlocutores directos de la Comisión. Además, introducía las operaciones

²⁷ SAPIENZA R., cit. p. 4 s.

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid., p. 32-33.

³⁰ MANTINO F., *Fondi strutturali e politiche di sviluppo*, Milano, 2002, p. 17.

integradas de desarrollo que, por el objetivo de nuestro estudio, representan una novedad importante.

Estos tipos de operaciones consistían en un conjunto coordinado de intervenciones comunitarias y de inversiones públicas y privadas en una zona geográfica limitada, afectada por el subdesarrollo, decadencia industrial o urbana. Lo más relevante es que el reglamento 1787/84 prevé que la realización de estas acciones debe desarrollarse *«de manera estrechamente coordinada»* entre la Comunidad y las autoridades nacionales o locales de los Estados miembros.³¹ En este sentido, las operaciones integradas de desarrollo suponen una participación más directa de los entes subestatales en el ámbito de la política regional cuya sustancia es la instauración de un diálogo directo entre la Comisión Europea y las autoridades subestatales.

Estos avances son confirmados y desarrollados por parte del reglamento 2088/85, que establece los Programas Integrados Mediterráneos. Estos programas consistían en una serie de intervenciones articuladas sobre una base plurianual de duración máxima de siete años, destinadas a mejorar las estructuras sociales y económicas de las regiones meridionales de la Comunidad. La introducción de dichos programas ha marcado un avance muy importante para el reconocimiento de los entes subestatales. De hecho, el artículo 5.2 del reglamento 2088/85 dispone que dichos programas sean elaborados en el nivel geográfico pertinente por las autoridades regionales o por otras autoridades definidas por el Estado miembro. Después de una fase de examen y de aprobación por parte de la Comisión Europea, el artículo 9 prevé la aplicación de los programas por medio de *“contratos de programa entre las partes interesadas (Comisión, Estado miembro, autoridades regionales o cualquier otra autoridad destinada por el Estado miembro) en los que se definirán los compromisos respectivos”*.

La referencia explícita a las *“autoridades regionales o cualquier otra autoridad designada por el Estado miembro”* representa la aportación novedosa del reglamento en cuestión. Por primera vez se reconoce a las administraciones descentralizadas un papel activo en el ámbito de la elaboración y actuación de los programas de desarrollo, lo que podía implicar el establecimiento de relaciones directas con las instituciones comunitarias. La definición de los programas, así como su aplicación tenía que desarrollarse en un óptica de *“cooperación”* entre Comisión, Estados miembros y

³¹ TRIFILETTI F., *I Programmi integrati mediterranei nella realtà operativa degli strumenti di intervento CEE*, en *L'attuazione dei Programmi integrati mediterranei nelle Regioni meridionali*, cit., p. 57 y siguientes.

autoridades territoriales. El método de la cooperación introducido por primera vez en el ámbito de los programas integrados mediterráneos adquiere una importancia creciente en el ámbito de las sucesivas reformas de los fondos estructurales.

De hecho, la siguiente reforma de los fondos estructurales ha representado la ocasión para valorizar el papel de las entidades territoriales como actores políticos directamente implicados en la acción comunitaria. A través la nueva disciplina sobre el funcionamiento de los fondos, el artículo 4 del reglamento CEE 2052/88 introduce el principio de cooperación entendida como “*estrecha concertación entre la Comisión, el estado miembro interesado y las autoridades competentes destinadas por el mismo a nivel nacional, regional, local o de otro tipo, persiguiendo todas las partes el logro de un objetivo común*”.

El reglamento establecía que la participación de los entes regionales y locales se somete a la voluntad de los Estados miembros. Se podría decir que la definición del principio de cooperación contenida en el reglamento 2052/88 constituye la mediación entre dos diferentes pensamientos. La primera, la cual sostenía que el único y exclusivo interlocutor de la Comunidad debía ser la autoridad central de cada Estado, porque de esta manera habría sido garantizado una eficaz y rápida utilización de los fondos estructurales, evitando de esta manera los riesgos de fragmentación resultantes de una excesiva descentralización en la toma de decisiones. La segunda, al contrario, que consideraba indispensable la implicación de los entes subestatales en el *policy making* comunitario, a la luz principalmente de una consideración: la participación de las administraciones locales, más cercanas a los beneficiarios finales de la intervención comunitaria, o sea los ciudadanos, habría garantizado una utilización de los fondos seguramente más incisivo y eficaz. En este sentido, los entes locales habrían podido desarrollar un papel determinante a la hora de implicar las partes económicas y sociales en la planificación y programación de las intervenciones comunitarias, garantizando de esta manera un impacto real en el tejido económico y social del territorio.³²

Claramente, el hecho de que la implicación de los entes subestatales seguía dependiendo principalmente de la voluntad de los gobiernos centrales implica que el grado de participación

³² HUICHI SANCHO L., *El Comité de las Regiones: su función en el proceso de integración europea*, Barcelona, 2003, p. 34 y siguientes y también GALLIZZOLI G., cit., pp. 147 ss.

realizado en cada país dependía del contexto institucional específico. Pese a ello, la introducción del principio de cooperación ha marcado un paso determinante para la implicación de los entes regionales y locales en las políticas europeas. De hecho, este principio se ha visto reafirmado en las sucesivas reformas de los fondos estructurales y su ámbito de aplicación ha superado el de la política regional para aplicarse también a otras políticas comunitarias.

1.2. El Libro Blanco de la gobernanza europea

Los avances marcados en el ámbito de la política regional comunitaria adquieren una particular relevancia en el Libro Blanco sobre la gobernanza europea, publicado en el mes de julio de 2001. Aquí el principio de cooperación, introducido por parte de los reglamentos que rigen el funcionamiento de los fondos estructurales, asume una dimensión muy relevante. Como destaca Huici Sancho, en el ámbito del Libro Blanco el principio de cooperación se encuentra tanto en la voluntad de la Comisión de implicar directamente a los entes subestatales en el proceso de definición de las políticas comunitarias, como en la aplicación de las mismas, proponiéndose la celebración de contratos tripartidos “por objetivos” entre la Comisión, los Estados miembros y las entidades subestatales.³³

Como sabemos, el objetivo hacia el cual se dirige el Libro Blanco es el de mejorar el proceso de elaboración y actuación de las decisiones con el fin de incrementar la calidad de la normativa y la eficacia de las políticas. De hecho, la elaboración de nuevas formas de gobernanza, formaba parte de las cuatro prioridades estratégicas establecidas por la Comisión Europea en 1999, al comienzo de la Presidencia de Romano Prodi. A través del documento, la Comisión parece tomar conciencia de la crisis que afecta al tradicional “método comunitario”, considerado incapaz de hacer frente a los nuevos desafíos generados por la emergencia los cambios madurados en el escenario global.³⁴

En esencia, el método comunitario puesto bajo la lupa en el Libro Blanco se basa en el ejercicio de los poderes legislativos a través de un procedimiento que ve a la Comisión como titular exclusiva

³³ Ibid., p. 54 y siguientes.

³⁴ Para consultar el documento véase <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001>

del poder de iniciativa y al Consejo y al Parlamento como únicos responsables del poder de decisión. El resultado es una normativa uniforme y vinculante cuya aplicación es garantizada por la Corte de Justicia. Se trata, en la práctica, de un modelo de gobernanza que se caracteriza por el protagonismo de las autoridades gubernamentales supranacionales, las cuales ejercitaban sus poderes a través de la adopción de normas vinculantes, cuyo respeto era garantizado por un control de tipo jurisdiccional.

El mismo acercamiento de tipo jerárquico caracteriza el modelo intergubernamental de toma de decisiones en el ámbito de los otros dos pilares de la Unión Europea (política exterior y de seguridad común, cooperación policial y judicial en materia penal). Aquí el papel protagonista no pertenece a las instituciones supranacionales, sino que es jugado por los gobiernos de los Estados miembros. Éstos, sin renunciar a sus prerrogativas soberanas, deciden cooperar en los ámbitos establecidos por los tratados a través de la adopción de decisiones dotadas de valor vinculante.

Pues bien, se podría decir que el alejamiento del modelo que acabamos de describir, es la meta principal hacia la cual se dirigía la adopción del Libro Blanco sobre la gobernanza europea. El objetivo es la adopción de un nuevo método de reglamentación abierto a diferentes actores y dotado de mayor flexibilidad tanto en la fase de elaboración como en la fase de implementación de las decisiones. Se trata de un modelo que en el ámbito de la literatura comunitaria ha pasado a ser bautizado como *gobernanza multinivel*.³⁵

Según Marks, el punto de partida para el acercamiento de la gobernanza multinivel es la existencia de competencias compartidas entre diferentes niveles de gobierno y la interacción entre los actores políticos de los diferentes niveles. Sin embargo, se trata de niveles territoriales (supranacional, nacional, subnacional) que tienen cada uno un importante grado de autoridad sobre el nivel territorial de referencia y sobre la gente que reside en ese territorio. Por los teóricos de la gobernanza multinivel, el *policy making* comunitario implica la creación de redes entre los diferentes actores políticos, entre los cuales están los gobiernos subestatales, los actores nacionales

³⁵ Para profundizar el tema sobre *multilevel governance* véase, entre los otros, MORATA F., *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*, Valencia, 2004, p. 5 y siguientes.

y los supranacionales. Como destaca Piattoni,³⁶ el concepto de gobernanza multinivel implica un sistema de coordinación y negociación entre los diferentes niveles de gobierno que, de esta manera, siguen redefiniendo sus relaciones de interdependencia.

Sin embargo, el planteamiento de un método similar de reglamentación no implica que las instituciones comunitarias y los mismos gobiernos nacionales dejen de ser los principales protagonistas en el proceso de toma de decisiones. De la misma manera en que los gobiernos centrales, en el caso de normas destinadas a los Estados miembros, quedan como últimos responsables de la aplicación del derecho comunitario frente a la Corte de Justicia. Simplemente, tal planteamiento implica que las instituciones supranacionales y nacionales se muestran dispuestas a ejercer sus prerrogativas por medio de un proceso abierto a la participación de otros actores, sean estos nacionales o locales, públicos o privados. En otras palabras, los sujetos destinatarios de una determinada política o norma, están llamados a participar en la fase de elaboración así como en la fase de aplicación de las mismas.

Evidentemente, en el ámbito de los actores llamados a contribuir a la nueva “gobernanza europea”, se atribuye un papel de relieve a los entes subestatales. En primer lugar la implicación de estos entes es una condición indispensable para la construcción de políticas más transparentes para los ciudadanos, que son los destinatarios últimos de toda la política europea. En segundo lugar, la colaboración de los entes subestatales, tanto en la elaboración como en la aplicación de las decisiones, es fundamental para lograr el éxito de las políticas.

Estas últimas dos consideraciones están basadas en tres factores fundamentales. El primero, es que los entes territoriales constituyen un pilar primordial del sistema democrático europeo, ya que estos entes obtienen su legitimidad en la proximidad a los ciudadanos. En este sentido, la participación de los entes subestatales en el proceso de integración europea representa la respuesta ante «las opiniones más o menos difusas del déficit democrático en Europa, y de la falta de interés de los ciudadanos por la Unión Europea».³⁷

³⁶ PIATTONI S., *Multilevel Governance: a Historical and Conceptual analysis* in ‘Journal of European Integration’ London, 2010, p. 165 y siguientes.

³⁷ VARA ARRIBAS G., cit. p. 4 y siguientes.

El segundo factor, tiene su punto de partida en la intensificación del proceso de integración europea que ha llevado a la Comisión a adquirir competencias en ámbitos que tienen un fuerte impacto territorial. En este sentido, es evidente que la participación de los entes subestatales en el *policy making* comunitario es determinante para la construcción de políticas más eficaces y más adecuadas a las necesidades del territorio en el cual pretenden incidir.

En tercer lugar, no hay que olvidar que, como consecuencia de los procesos de descentralización promovidos en los Estados miembros, los entes locales y regionales son responsables de la aplicación de gran parte de la normativa comunitaria. Además estos entes son los principales destinatarios de los instrumentos financieros adoptados en el ámbito de las diferentes políticas europeas. Así pues, resulta evidente que el papel desarrollado por los entes regionales y locales es fundamental para el éxito del proceso de construcción europea.³⁸

En el Libro Blanco la Comisión Europea constata que a pesar del progresivo acercamiento de la actividad de la Unión Europea a las regiones, a las ciudades y a las colectividades locales, la participación de los entes subestatales en la elaboración de las políticas sigue siendo insuficiente. En el libro se lee:³⁹

La expansión de las actividades de la Unión durante los últimos 15 años ha supuesto su acercamiento a las regiones, ciudades y organismos locales, actualmente responsables de aplicar las políticas de la UE, desde las medidas agrarias a los Fondos Estructurales, pasando por las normas medioambientales. La mayor participación de las autoridades regionales y locales en las políticas de la Unión refleja también, en algunos Estados miembros, su creciente responsabilidad e un mayor compromiso de los ciudadanos y organizaciones y las organizaciones de base en los procesos de democracia local.

No obstante el actual sistema de funcionamiento de la Unión no permite una interacción suficiente en el marco de una asociación a distintos niveles, en que los

³⁸ FERNANDEZ DE LOSADA A., cit., p. 254 y siguientes.

³⁹ El documento se encuentra en http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001_0428es0

gobiernos nacionales implicaran plenamente a sus regiones y ciudades en la elaboración de las políticas europeas. Las regiones y ciudades sienten a menudo que, a pesar de su creciente responsabilidad en la aplicación de las políticas comunitarias, su papel de intermediarios electos y representativos, capaces de interactuar con la población en materia de política comunitaria, no se aprovecha lo suficiente.

El problema concierne a las instituciones comunitarias y, sobre todo, a los gobiernos nacionales que, según el documento, son los principales responsables de asegurar la participación de los niveles de gobiernos locales y regionales en el policy making comunitario. Reconociendo como inadecuados los mecanismos de implicación adoptados por varios ordenamientos internos, la Comisión llama a los Estados miembros a «establecer mecanismos adecuados para organizar amplias consultas en el marco del examen y aplicación de las decisiones y políticas europeas que revistan una dimensión territorial.

Además en el documento se reconoce explícitamente que, en lo que concierne a la fase de aplicación del derecho comunitario, a pesar de los avances logrados, «*persiste el sentimiento de que las normas comunitarias son “leyes extranjeras”*». Por esta razón, el Libro Blanco llama a los Estados miembros a promover una aplicación más transparente y descentralizada de las políticas de la Unión Europea, con el fin de que las decisiones sean tomadas lo más cerca posible a los ciudadanos.

Así, el Libro Blanco prevé una serie de instrumentos para reforzar la implicación de la democracia local y regional, favoreciendo de esta manera la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno. Se trata, por un lado del fortalecimiento de la consulta de las colectividades territoriales, que tiene que llevarse a cabo bajo tres perfiles: la consulta de los actores subestatales considerados individualmente, el diálogo con las asociaciones nacionales y europeas de entes locales regionales, y por último, la revisión de las consultas institucionales realizadas por el Comité de las Regiones. Por otro lado, el Libro Blanco introduce la posibilidad de utilizar contratos tripartitos basados en objetivos específicos, concluidos entre la Comisión, el Estado miembro y el gobierno subestatal con el objetivo de mejorar la actuación de las políticas comunitarias.

2. La participación de los entes locales en la elaboración de las políticas europeas

Con la intención de reforzar lo que se ha denominado «*buen gobierno europeo*»,⁴⁰ las instituciones comunitarias han implementado una serie de medidas dirigidas a facilitar la intervención de los diferentes actores que pueden estar implicados en el desarrollo de las políticas comunitarias. En este sentido, los nuevos instrumentos de consulta previstos por el Libro Blanco sobre la gobernanza europea se añaden a otros mecanismos que permiten la participación de los sujetos destinatarios de las políticas comunitarias en el proceso de elaboración y definición de las mismas. Por lo que concierne específicamente a los entes locales, en los últimos años han aumentado los medios a través de los cuales dichos entes pueden influir en la elaboración de las políticas europeas. Hoy en día, los entes locales y regionales disponen de nuevos canales por medio de los cuales pueden hacer llegar su propia voz en relación a las diferentes iniciativas políticas.⁴¹

Por un lado, el fortalecimiento del diálogo con los gobiernos locales y regionales ha sido promovido por parte de la misma Comisión Europea. Esta estrategia, como hemos visto, responde a la necesidad, destacada en el Libro Blanco, de paliar el déficit democrático en el proceso de integración europea. Además, la participación de los entes subestatales en el *policy making* comunitario es considerada indispensable para mejorar la eficacia de las políticas comunitarias. Por otro lado, la ampliación de los canales de participación es consecuencia directa del creciente activismo de los gobiernos regionales y locales, cada vez más interesados en participar en el proceso europeo de toma de decisiones. Como cualquier otro grupo de presión, los gobiernos locales necesitan promocionar sus propios intereses para que las políticas europeas correspondan lo más posible a las exigencias de las colectividades territoriales. Por esta razón, a lo largo de los años, han desarrollado un abanico de instrumentos y estrategias que les permite influir en el proceso de definición de las políticas comunitarias.

⁴⁰ FERNANDEZ DE LOSADA A., cit. p 263.

⁴¹ DIPUTACIÓ DE BARCELONA, Orientacions estratègiques per a l'acció internacional de la Diputació de Barcelona 2008 – 2011, Barcelona, 2008, p. 36.

Resumiendo, se podría decir que los instrumentos a través de los cuales los entes locales participan en el *policy making* comunitario pueden clasificarse entre “formales” e “informales”.⁴² Los primeros son incentivados por las mismas instituciones comunitarias, que los consideran como la mejor manera para recopilar la contribución de actores externos en la preparación de las políticas. Los segundos son canales alternativos a través de los cuales los entes subestatales, así como muchos otros grupos, intentan defender sus intereses específicos frente a las instituciones comunitarias.

2.1. Canales formales: consulta directa e indirecta

Ya desde mucho antes de la publicación del documento de 2001, la Comisión procedía a la consulta «por medio de distintos instrumentos, tales como los libros verdes y blancos, las comunicaciones, los comités consultivos, paneles de empresas y consultas *ad hoc*. Por otra parte, desarrolla consultas en línea a través de la iniciativa de elaboración interactiva de las políticas».⁴³ Se podría decir que en la base de estas iniciativas estaban las exigencias “técnicas” de la misma Comisión, que necesita conocer el punto de vista de los destinatarios de las políticas para adquirir información necesaria para la elaboración de sus propuestas. Por esta razón, la Comisión estaba particularmente interesada en adquirir información sobre las expectativas y los intereses de los entes locales, que en muchos casos eran los sujetos llamados a ejecutar las normas.

Al lado de estos mecanismos de consultas, en los últimos años se han creado nuevos espacios que tienden a asegurar y facilitar la participación de las colectividades locales en el desarrollo de las políticas comunitarias. Entre estos, hay que destacar el diálogo estructurado con las asociaciones nacionales y europeas de entes locales y regionales, introducidos en el Libro Blanco y experimentados por primera vez en el año 2004. Por medio del diálogo estructurado, los actores locales tienen la posibilidad de intercambiar ideas y puntos de vista con los comisarios y los altos funcionarios europeos encargados de una determinada materia. La particularidad de este tipo de

⁴² La misma distinción es operada por parte de la Direcció de Servei Internacional de la Diputació de Barcelona. Véase DIPUTACIÓ DE BARCELONA, *El Lobby a la Unión Europea – Guia practica per als ens locals*, Barcelona, 2008, p. 45 y siguientes.

⁴³ Véase el Libro blanco sobre la gobernanza europea, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001_0428es0, p. 17.

consulta yace en el hecho que los entes locales, para poder tomar parte en ellas, deben ser miembros de una asociación de entidades locales. A diferencia de los otros canales de consulta, en los cuales los entes locales participan directamente, en el diálogo estructurado la participación pasa a través de las redes de entes subestatales. Se trata, por lo tanto, de un instrumento de consulta indirecta.

Consulta directa

La Comisión Europea favorece las contribuciones de sujetos externos a lo largo de todo el proceso de definición de las propuestas legislativas. En general, se podría decir que las aportaciones directas de los entes subestatales, así como de otros sujetos interesados, pueden realizarse a través de dos canales distintos. Por un lado, dichas aportaciones se basan en la intervención en las consultas públicas convocadas por la Comisión para recoger opiniones y sugerencias sobre aspectos determinados de una política. Por otro lado, también se realizan mediante la participación en los grupos de expertos y comités consultivos llamados a asesorar a la Comisión a lo largo del proceso de elaboración de las propuestas legislativas.

Para dar un poco de claridad puede ser útil resumir de forma esquemática aquellos elementos más importantes de las consultas públicas, así como las características más relevantes de otros instrumentos de participación directa de los entes subestatales, representados por la participación en los grupos de expertos y en los comités consultivos.

- Consultas públicas: son consideradas por la Comisión Europea como procesos a través de los cuales se incentiva la contribución de los grupos interesados en la definición de las políticas europeas. Esta forma de participación se ha vuelto aún más importante gracias a la introducción de los instrumentos telemáticos y hoy, de hecho, cualquier ciudadano puede participar en ellas. La Comisión suele convocar las consultas públicas en momentos y circunstancias precisas. Esto puede suceder:
 - Cuando la elaboración de una política y de una ley se encuentra en una fase preliminar;

- Cuando la Comisión tiene la necesidad de revisar o modificar una legislación existente y quiere obtener opiniones sobre posibles opciones.⁴⁴
- Grupos de expertos y comités consultivos: antes de aprobar las propuestas legislativas, la Comisión consulta un gran número de grupos de expertos y de comités, que suelen estar formados por representantes de las administraciones de los Estados miembros, incluidos regiones y entes locales, y de los grupos de interés.

En lo que concierne a los comités consultivos, estos se forman por iniciativa de la Comisión, y son financiados y presididos por ésta. Generalmente están integrados por funcionarios y especialistas de los diferentes sectores nombrados por los Estados miembro, aunque cabe precisar que estos no actúan oficialmente como representantes del Estado, sino como asesores de la Comisión en calidad de expertos de una determinada materia. Tradicionalmente, la política agrícola es el sector en el cual suelen operar el mayor número de comités, tantos que se calcula que en este ámbito existen más de treinta.⁴⁵

En relación a los grupos de expertos, cabe destacar que según estimaciones su número supera los 500 y, además de ser numerosos, se trata de grupos capaces de ejercer una gran influencia sobre la Comisión Europea. De hecho, esta última recurre a ellos con el doble objetivo de recoger sugerencias y anticipar las reacciones de los Estados miembros frente a sus propuestas. Evidentemente los expertos nacionales tratan de influir sobre la Comisión, con el objetivo de que la legislación en preparación se acerque lo más posible a sus puntos de vista. De todas maneras, cabe recordar que la Comisión mantiene su poder discrecional en relación a la elección de sus interlocutores y a la utilización de la información y sugerencias recogidas. En general, estos grupos se forman con el impulso de la Comisión, aunque pueden ser formales o informales.

- Grupos formales de expertos (creados por decisión de la Comisión o previstos por una norma legal de creación del grupo)

⁴⁴ DIPUTACIÓ DE BARCELONA, *El Lobby a la Unión Europea – Guia practica per als ens locals*, cit., p. 45 y siguientes.

⁴⁵ Ibid.

- Grupos informales de expertos (creados por un servicio de la Comisión tras la petición de la Secretaría General).

En el ámbito del proceso de reforma preparado a partir del Libro Blanco sobre la gobernanza europea, la atención de la Comisión Europea se ha concentrado sobre todo en las consultas públicas, que en 2002 han sido objeto de una comunicación específica dirigida a disciplinar sus modalidades de desarrollo. La praxis de la consulta resulta institucionalizada por el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad anexo al Tratado de Ámsterdam. El artículo 9 establece que la Comisión debería: «excepto en casos especiales de urgencia o confidencialidad, consultar ampliamente antes de proponer textos legislativos y, en su caso, publicar los documentos de consulta». Si bien reconocía la utilidad de estas consultas, el Libro Blanco observaba una falta de claridad «en cuanto a la manera en que se desarrollan las consultas y a quienes prestan oídos las instituciones». Por esta razón era necesario reforzar la cultura de la consulta y del diálogo adoptado por parte de todas las instituciones comunitarias mediante un específico código de conducta.

En diciembre de 2002, la Comisión publicó una comunicación con el título «Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo - Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas»,⁴⁶ en la cual se destacaba las líneas generales que debían conformar las relaciones entre la Comisión y las partes interesadas. En el ámbito de la comunicación el concepto de consulta es definido como «el proceso a través el cual la Comisión proporciona una oportunidad para obtener aportaciones de los representantes de las entidades regionales y locales, las organizaciones de la sociedad civil, las empresas y las asociaciones de empresas, los ciudadanos individuales interesados. Los académicos y expertos técnicos, así como las partes interesadas de terceros países». Sin embargo, el documento no se refiere a los mecanismo de consulta institucional previstos por el Tratado y por lo tanto no toma en consideración el papel desarrollado por el Comité de las Regiones.

Si bien se reconoce la importancia de las consultas institucionales previstas por los tratados, la Comunicación destaca la importancia de los contactos directos entre la Comisión y las colectividades locales. Concretamente, el documento subraya que no existe ninguna

⁴⁶ El documento en objeto se puede encontrar en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0704:FIN:ES:PDF>

incompatibilidad entre la praxis de las consultas y los principios de la democracia representativa. En la comunicación se lee que «*el proceso de toma de decisiones de la UE está legitimado por los representantes elegidos por los pueblos europeos*» y se precisa que «*el principio rector para la Comisión es, por tanto, dar a las partes interesadas voz pero no voto*».

Según la comunicación, las consultas entre la Comisión y las partes interesadas deben desarrollarse alrededor de algunos principios básicos y en el respeto de algunas normas mínimas. Por lo que concierne a los primeros, el documento mencionado se limita a reafirmar aquellos principios que ya habían sido destacados en el ámbito del Libro Blanco y en particular:

- Participación: la calidad de las políticas de la Unión implica una amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas
- Apertura y responsabilidad: las instituciones deberían trabajar de una forma más abierta, si se quiere fomentar la confianza en unas instituciones de por si complejas. Cada una de las instituciones de la Unión Europea debe explicar su acción en Europa y asumir la responsabilidad que le incumbe.
- Eficacia: las consultas tienen que ser eficaces y oportunas. Para ser eficaz la consulta debe comenzar lo antes posible. Un requisito previo para la eficacia es el respeto del principio de proporcionalidad. El método y el alcance de la consulta realizada siempre debe ser proporcional al impacto de la propuesta objeto de consulta y debe tener en cuenta las limitaciones específicas relativas a la propuesta.
- Coherencia: las políticas desarrolladas y las acciones emprendidas deben ser coherentes. Por esta razón, la Comisión se asegurará de que hay coherencia y transparencia en la manera en que actúan sus servicios en los procedimientos de consulta.

Para llevar a cabo con éxito los procesos de consulta, la Comisión además debe atenerse al respeto de algunas normas mínimas:

- Claridad del contenido del proceso de consulta: todas las comunicaciones relativas a la consulta serán claras y concisas, e incluirán toda la información necesaria para facilitar las respuestas. En este sentido, es necesario proveer a las partes interesadas un resumen del contexto, ámbitos y objetivos de la consulta, así como detalles sobre audiencias, reuniones o conferencias. Con el mismo objetivo, deben ser facilitada la información sobre las personas de contacto, los plazos y deben ser explicados los procedimientos de la Comisión para el tratamiento de las aportaciones.
- Destinatarios de las consultas: a la hora de definir los grupos destinatarios en un proceso de consulta, la Comisión deberá asegurarse de que las partes interesadas tengan oportunidad de expresar sus opiniones. Para que las consultas sean equitativas, la Comisión deberá asegurarse de que participen adecuadamente en un procedimiento de consulta todas las partes afectadas por la política, aquellos que participaran en la aplicación de la política y los organismos con objetivos declarados que les concedan un interés directo en la política. Evidentemente, la referencia a las partes que participan en la aplicación de las políticas parece dirigirse específicamente a las colectividades regionales locales.
- Publicación: la Comisión debería ocuparse de garantizar una publicidad adecuada dirigida a despertar la sensibilidad y debería adaptar sus vías de comunicación para responder a las necesidades de todas las audiencias previstas. Sin excluir otras herramientas de comunicación, las consultas públicas abiertas deberían publicarse en Internet y anunciarse en el “punto de acceso único”.
- Plazos para la participación: la Comisión debe dar suficiente tiempo para planificar y responder a las invitaciones y contribuciones por escrito. La Comisión debería esforzarse en conceder por lo menos 8 semanas para recibir respuestas a las consultas públicas por escrito, y un plazo de 20 días laborales para las reuniones. En general, la norma es dar suficiente tiempo a quienes participan en las consultas de la Comisión para que puedan prepararse y planificar. Además los periodos de consulta deberían mantener un equilibrio razonable entre la necesidad de obtener aportaciones adecuadas y la necesidad de rapidez en la toma de decisiones.
- Acuse de recibo e información de retorno: la Comisión acusará recibo de las aportaciones. Los resultados de las consultas públicas abiertas se exhibirán en sitios web conectados con el punto de acceso único en internet. Dependiendo del número de observaciones recibidas y

de los recursos disponibles, el acuse de recibo puede tomar forma de respuesta individual o respuesta colectiva.

Es importante destacar que los principios generales y los requisitos mínimos no encuentran aplicación en todos los procedimientos de consulta promovidos por la Comisión. En relación a este aspecto, la comunicación aclara que estos son aplicables solamente a las consultas sobre las principales iniciativas políticas. Se trata, en particular, de aquellas iniciativas que estén sujetas a una valoración ampliada de su impacto y de aquellas contenidas en los Libros verdes. La necesidad de una valoración ampliada del impacto la decide la Comisión en el ámbito de su estrategia política anual o en su Programa de Trabajo sobre la base de las evaluaciones preliminares. A la hora de tomar su decisión, la Comisión debe tener en cuenta algunos factores básicos como el potencial impacto económico, medioambiental y social de la propuesta en un sector específico o por las partes interesadas o la portada de los cambios que tal propuesta podría generar en un determinado sector.

Como hemos dicho, los principios y las normas mínimas se aplican también a los libros verdes ya que en el ámbito de estos documentos «la formulación política todavía está inacabada y no producen un impacto directo». En lo que concierne a las demás iniciativas que no caben entre las iniciativas políticas mayores, en el documento se aclara que todas las direcciones generales de la Comisión son incentivadas a aplicar los principios y requisitos mínimos a cualquier iniciativa que pretendan lanzar.

En el ámbito de la comunicación se especifica que ni los principios ni las normas mínimas son jurídicamente vinculantes. En este sentido, se podría decir que la Comisión mantiene un sustancial poder discrecional sobre la evaluación de las circunstancias y a las modalidades en las cuales se debe proceder a la consulta de las partes interesadas. De hecho, en la comunicación la Comisión Europea explica que un enfoque jurídicamente vinculante para las consultas no sería viable por dos razones. En primer lugar, hay que distinguir netamente entre las iniciativas realizadas por impulso de la Comisión previas a la adopción de una propuesta y el subsiguiente proceso decisivo formalizado y obligatorio de acuerdo con los tratados. En segundo lugar, hay que evitar que la propuesta de la Comisión pueda ser impugnada ante el Tribunal de Justicia por la falta de consulta a las partes interesadas. Según la Comisión este enfoque no encajaría con la necesidad de presentar políticas a su debido tiempo y con las expectativas de los ciudadanos de que las instituciones europeas traten asuntos de fondo más que concentrarse en los procedimientos.

La comunicación de la Comisión, además, prevé un papel activo del Comité de las Regiones en el ámbito de las consultas directas. En el ámbito del documento el Comité no es visto solamente como órgano de representación de las administraciones regionales y locales en ámbito europeo, sino que actúa también como puente entre estas últimas y las instituciones comunitarias. Por tanto, el Comité está llamado a organizar las consultas de las colectividades territoriales por cuenta de la Comisión según modalidades que respeten los principios y las normas mínimas establecidos en la comunicación.

Por su parte el Comité de las Regiones ha mostrado su disponibilidad para ejercer estas nuevas funciones aunque ha destacado la necesidad de marcar una línea de diferenciación entre la consulta institucional y aquella que precede a la formulación de las propuestas. En el dictamen relativo al «*papel de los poderes locales y regionales en el ámbito del proceso de construcción europea*», se destaca que la mayor implicación de las administraciones descentralizadas en el proceso de construcción europea debe llevar al fortalecimiento del papel del Comité de las Regiones.

En este sentido, el Comité insiste en que su papel en el ámbito de las consultas directas no puede limitarse al ámbito estrictamente organizativo. La intervención del Comité de las Regiones no puede reducirse a la individualidad de los sujetos que pueden participar en las consultas y a su puesta en contacto con las instituciones comunitarias. El Comité de las Regiones debería poder aportar una contribución al diálogo y debería estar implicado en las decisiones relativas a la utilización de los resultados de las consultas a la hora de elaborar las propuestas.

Al hacer un balance sobre las consultas directas realizadas por parte de la Comisión, a partir de la publicación de la comunicación en objeto, se podría decir que el único sector donde éstas se desarrollan con regularidad es en el ámbito de la política regional. Los expertos del mundo local destacan que en el ámbito de las otras políticas las consultas se realizan de manera discontinua y generalmente no se enmarcan en el ámbito de un proceso constante y continuado.⁴⁷ Esto haría pensar que la participación de los entes locales en la elaboración de las políticas comunitarias todavía no constituye un aspecto básico de la nueva gobernanza europea y por esto no es aplicado a todas las iniciativas que llevan a la adopción de actos legislativos. Además, la escasa utilización de las consultas públicas podría ser explicada como una consecuencia de la introducción de nuevos

⁴⁷ Entrevista con SOLER TOBELLÀ B., responsable de la oficina de la Diputació de Barcelona en Bruselas (Bruselas, 12 de Abril de 2010).

instrumentos de consulta indirecta que, como veremos, simplifican mucho más el papel de la Comisión a la hora de proceder a consultas de las multitudes de entes territoriales presentes en la Unión Europea.

Es razonable pensar que en el futuro las relaciones entre las entidades territoriales y la Comisión Europea recibirán un nuevo impulso, como consecuencia de las importantes novedades introducidas con la aprobación del Tratado de Lisboa y el *Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad* anexo a dicho Tratado. De hecho, el artículo 2 de dicho Protocolo mantiene la obligación de la Comisión de proceder a realizar amplias consultas antes de presentar un proyecto normativo. El artículo dice explícitamente que estas consultas deberán tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas.

El artículo 4 introduce el deber de la Comisión de trasmisir sus propuestas legislativas a los Parlamentos nacionales al mismo tiempo que a las instituciones comunitarias, acompañadas por de la “hoja de subsidiariedad” en la que se justifique la necesidad de promover una iniciativa a nivel supranacional. Sobre todo, el artículo 5 dispone que «*todo proyecto de acto legislativo debería incluir una ficha con pormenores que permitan evaluar el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Esta ficha debería incluir elementos que permitan evaluar el impacto financiero y, cuando se trate de una directiva, sus efectos en la normativa que han de desarrollar los Estados miembros, incluida, cuando proceda, la legislación regional*».⁴⁸

Evidentemente, vista la reciente aprobación del Tratado, es difícil evaluar la incidencia de dicha aprobación sobre las recientes consultas promovidas por la Unión Europea. De todas formas, no se puede subestimar el nuevo valor jurídico que el Protocolo atribuye a la «*cultura de la consulta y del dialogo*» promovida por la Comisión en el Libro Blanco sobre la gobernanza europea y en las posteriores comunicaciones.

Consulta indirecta

⁴⁸ Sobre esta cuestión véase también CORTES MARTIN J. M., *El Tratado de Lisboa y las regiones*, en: ‘Revista de Estudios Regionales’ 86 no.3, 2009, p. 261-279.

Junto a la consulta directa de cada uno de los entes locales, el Libro Blanco ha diseñado un espacio de diálogo con las asociaciones nacionales y europeas de entes territoriales. En esencia, se trata de un instrumento de intercambio de opiniones y puntos de vista que funciona en la primera fase de elaboración de las propuestas de actos legislativos de la Comisión.⁴⁹

El diálogo estructurado es una forma de consulta complementaria y no substitutiva respecto a las consultas institucionales previstas por los Tratados y otras formas de consulta directa. El objetivo de este instrumento es doble: por un lado, se quiere dar a los entes subestatales la posibilidad de expresar su punto de vista sobre las políticas europeas, antes de que sea formalizada cualquier decisión por parte de las instituciones comunitarias; por el otro lado, se intenta fomentar el conocimiento de los ciudadanos sobre las políticas europeas.

Dicho esto, para dar un poco de claridad resumiremos los puntos principales que caracterizan este tipo de diálogo, así como lo hemos hecho para los instrumentos de consulta analizados en las páginas precedentes.

- Diálogos estructurados: la participación en estos diálogos está abierta a las asociaciones reconocidas por el Comité de las Regiones, tanto en ámbito nacional como europeo. Por lo tanto un requisito indispensable es formar parte de una asociación europea de gobiernos locales o regionales.

El Comité de las Regiones tiene un papel fundamental a la hora de organizar los diálogos estructurales y preparar y desarrollar las reuniones. Las asociaciones interesadas deben manifestar su interés en un determinado tema al Comité, que hace una elección sobre las solicitudes recibidas. En dicha elección, el Comité valora la experiencia en debates similares y envía una recomendación a la Comisión Europea, siendo ésta la responsable última de invitar a las asociaciones elegidas al diálogo.⁵⁰

⁴⁹ DIPUTACIÓ DE BARCELONA, *El Lobby a la Unión Europea – Guía práctica per als ens locals*, cit. p. 45 y siguientes.

⁵⁰ DIPUTACIÓ DE BARCELONA, *El Lobby a la Unión Europea – Guía práctica per als ens locals*, op. cit., p. 46 y siguientes.

En el caso de asociaciones de ámbito nacional, su inclusión está supeditada a la aprobación por parte de los responsables de las correspondientes delegaciones nacionales en el seno del Comité de las Regiones, a propuesta del Secretario General. El Comité de las Regiones consulta a las asociaciones en la redacción de un listado de temas para el debate específico, elaborado mediante consulta en la página web del Comité que se presenta a la Comisión Europea. En general, los diálogos estructurales suelen ser de dos tipos:

- Diálogos promovidos por el Presidente de la Comisión Europea, que se concentran en cuestiones de interés general como el programa anual de trabajo de la misma.
- Diálogos temáticos con el Comisario correspondiente, centrados en un área política concreta de la Unión Europea.

La idea en la que se basa la introducción de este instrumento es fundamentalmente una: para que la consulta sea eficaz tiene que ser estructurada, sobre todo cuando los sujetos a consultar son muchos. Esta es por lo menos la impresión que surge leyendo el Libro Blanco y sobre todo, la Comunicación publicada por la Comisión el 19 diciembre de 2003 relativa al «*Diálogo con las asociaciones de colectividades territoriales sobre la elaboración de las políticas de la Unión Europea*».⁵¹ Evidentemente, en una Unión en la que hay decenas de miles de colectividades locales, es necesario organizar las consultas sobre bases sólidas. Por esta razón, las asociaciones de entes locales y regionales resultan los sujetos más apropiados para interactuar con las instituciones comunitarias.

En el ámbito del diálogo estructurado, el Comité de las Regiones está llamado a desarrollar un papel de intermediario entre la Comisión y las asociaciones de colectividades territoriales. La comunicación de la Comisión Europea insta al Comité a elegir las asociaciones interesadas en las diferentes políticas y con las cuales se deberá instaurar el diálogo estructurado. Sin embargo, en el documento se precisa que en este ámbito el Comité de las Regiones desarrolla un papel complementario y no substitutivo respecto al que es llamado a desarrollar en el momento de la consulta institucional. Este es un aspecto muy importante para el Comité de las Regiones, que ha

⁵¹ Dicha comunicación puede encontrarse en: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_doc=COMfinal&an_doc=2003&nu_doc=811

afirmado más de una vez la exigencia de diferenciar claramente la fase pre legislativa de la fase legislativa, en la cual es el único interlocutor institucional que representa a las administraciones descentralizadas de la Unión Europea.

En este sentido, no se puede olvidar que el Comité de las Regiones ha expresado más de una vez su voluntad de desarrollar un papel más relevante en el ámbito del diálogo estructurado y en general, en el proceso de elaboración de las políticas europeas. El Comité es responsable de definir los criterios para la selección de los participantes en el diálogo. De todas formas, en la Comunicación de 2003, la Comisión establece los criterios generales que deberían inspirar dicha selección. En particular, las asociaciones escogidas deberán ser representativas y capaces de ofrecer indicaciones e ideas que reflejen el punto de vista de un número significativo de sujetos locales. Entre aquellas que responden a dichos criterios deberían participar en el diálogo las asociaciones:

- afectadas por la política de que se trate;
- cuyos miembros participen en la aplicación de dicha política;
- que, debido a sus objetivos, tengan un interés directo en dicha política;

Asimismo, deberán tenerse presentes los aspectos siguientes:

- cuando proceda, la necesidad de experiencia, competencia o conocimiento técnicos específicos;
- la necesidad de mantener un justo equilibrio entre las asociaciones que representan distintas categorías de colectividades territoriales;
- las contribuciones de participantes en consultas anteriores relativas a la misma política, sin perjuicio de la participación de asociaciones de reciente creación;
- el número de asociaciones seleccionadas deberá seguir siendo operativo y coherente con el objetivo de eficacia que persigue el diálogo.

En la Comunicación, además, se destaca la exigencia de mantener el justo equilibrio entre las asociaciones que representan diversos niveles de entes territoriales, así como limitar el número de las asociaciones participantes de manera que se garantice la eficacia del diálogo. Por lo que

conciérne a las asociaciones de ámbito nacional, su inclusión está supeditada a la aprobación por parte de los responsables de las correspondientes delegaciones nacionales en el seno del Comité de las Regiones, a propuesta del Secretario General.⁵²

El primer diálogo estructural tuvo lugar el 10 de mayo de 2004, presidido por el entonces presidente del Comité de las Regiones Peter Straub, con la participación del entonces Presidente de la Comisión Romano Prodi, con el comisario Peter Balasz, responsable de la política regional, y con cerca de cien miembros de varias asociaciones. El segundo también se desarrolló bajo la presidencia de Peter Straub y con la participación del actual Presidente de la Comisión Barroso.

Con el tiempo la regularidad de las reuniones, que se desarrollan cada año, ha hecho del diálogo estructurado una referencia fundamental para las colectividades territoriales que tienen la posibilidad de hacer llegar su propia voz en relación a los aspectos más problemáticos de las diferentes políticas europeas. A pesar de esto, ha habido varias propuestas de modificación de las modalidades de desarrollo del diálogo estructural promovidas, sobre todo, por parte del Comité de las Regiones. Este último, ha manifestado la exigencia de replantear algunas características del diálogo estructural, especialmente, con el objetivo de mejorar su eficacia. En particular, ha propuesto limitar el número de sesiones organizadas en el marco del diálogo a un máximo de cuatro por año y mejorar la planificación de dichos eventos. Además, ha propuesto que las asociaciones y la propia Comisión Europea implementen un sistema de evaluación continuada sobre el funcionamiento y los resultados del diálogo.⁵³

De hecho, los mismos expertos del mundo local, implicados en los diálogos estructurados con la Comisión Europea, cuestionan la eficacia de este instrumento. En este sentido, no hay que olvidar que la Comisión se ha dotado de un amplio poder discrecional a la hora de traducir en práctica las indicaciones y las observaciones manifestadas por parte de las asociaciones de entes territoriales. Este aspecto, evidentemente no ofrece ninguna garantía sobre la efectiva valoración del punto de vista del mundo local a la hora de diseñar las políticas europeas. Además, se pone en evidencia de varias formas que, para ser más eficaz, el diálogo estructurado necesitaría ir acompañado de instrumentos que garanticen un intercambio de ideas continuo y constante entre la Comisión y las

⁵² DIPUTACIÓ DE BARCELONA, *El Lobby a la Unión Europea – Guia practica per als ens locals*, cit. p. 45 y siguientes.

⁵³ Entrevista con SOLER TOBELLA B., responsable de la oficina de la Diputació de Barcelona en Bruselas (Bruselas, 12 de Abril de 2010).

colectividades locales.⁵⁴ A pesar de esto, como ya hemos destacado, la mayor practicidad del diálogo estructurado a la hora de organizar consultas con miles de entes subestatales, ha hecho que este instrumento haya substituido de una cierta manera las formas de consultas directa, evidentemente más complicadas al momento de su realización.

2.2. Canales informales

Ya desde tiempo antes de que las instituciones comunitarias establecieran los canales formales de participación, los sujetos destinatarios de las políticas europeas habían encontrado la manera de influir en el proceso de elaboración de dichas políticas. Los actores económicos, sociales y políticos estaban muy interesados en que las decisiones tomadas por las instituciones comunitarias fueran lo más cercanas posible a sus expectativas. De aquí los esfuerzos por la búsqueda y desarrollo de contactos con comisarios, funcionarios y con cualquier otra persona implicada en el *policy making* comunitario, con el objetivo de condicionar sus decisiones según los propios intereses.⁵⁵

El fenómeno del *lobbying* ha ido afirmándose en el contexto comunitario en correspondencia con la intensificación del proceso de integración europea y la atribución de nuevas competencias a las instituciones comunitarias. Ha sido, sobre todo, a partir de la adopción del Acta Única Europea cuando la presencia de los grupos de interés en el escenario comunitario ha adquirido una dimensión relevante. Tal afirmación es consecuencia del obvio principio según el cual la atención prestada a una determinada institución es proporcional a su relevancia en el proceso de toma de decisiones, sobre todo a ojos de aquellos que sufrirán los efectos de dicha decisión.⁵⁶

Así, la relevancia del papel progresivamente asumido por la Unión Europea ha hecho que sus instituciones fueran y sigan siendo objeto de las atenciones de una gran variedad de grupos de

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ DIPUTACIÓ DE BARCELONA, *El Lobby a la Union Europea – Guia practica per als ens locals*, cit. p. 45 y siguientes.

⁵⁶ Vease CHECCOLI T., *Il fenomeno del lobbying negli Stati Uniti e nell'Unione Europea*, p. 729 y siguientes. El documento se puede encontrar en: http://facolta.unipg.it/giurisprudenza/Documenti/seminari/seminari-cattedra-diritto-amministrativo-M-Z/Lobby_210409.pdf

presión. La actividad de estos grupos se sustenta en la tentativa de influenciar ese 80% de normativa comunitaria que puede tener un impacto directo o indirecto para el desarrollo económico y social de los Estados miembros.⁵⁷ Evidentemente, el papel central revestido por la Comisión Europea en el proceso de elaboración de las leyes y de las políticas comunitarias hace que ésta sea la principal destinataria de dichas actividades. Sin embargo, la atención de los grupos de presión se extiende también a las otras instituciones comunitarias, dependiendo del papel desarrollado a lo largo del proceso de toma de decisiones.⁵⁸

Ya desde hace años, las colectividades territoriales, a la par que otros grupos de presión, han elaborado estrategias de *lobbying* con el objetivo de promover la realidad económica social y cultural del territorio que representan. Esto les ha permitido participar e influir en las políticas comunitarias ya mucho antes que las instituciones comunitarias establecieran los canales formales de participación que hemos analizado en los apartados precedentes. Actualmente, la actividad de *lobbying* sigue teniendo una importancia estratégica para los entes subestatales. Esta actividad les permite intervenir en los momentos claves del proceso de toma de decisiones e influir en las opiniones de los actores singulares que están implicados en tal proceso. Por esta razón, a pesar del fortalecimiento de los espacios de diálogo promovidos a partir de la publicación del Libro Blanco sobre la gobernanza europea, las actividades de *lobbying* siguen teniendo una importancia estratégica para los actores locales.

En concreto, dicha actividad puede ser llevada a cabo utilizando diferentes instrumentos. Se trata de medios de participación informal que cambian según el estado de avance del proceso de toma de decisiones y según la institución implicada:⁵⁹

- Documentos de posicionamiento: es el nombre de los documentos informativos utilizados para hacer *lobbying*. Se trata de documentos generalmente dirigidos a los miembros de la Comisión Europea o del Parlamento Europeo. A través de estos instrumentos las autoridades locales pueden dar a conocer su posición respecto la elaboración de una determinada

⁵⁷ RAPPORTO CIPI 1/2006, *Le lobby d'Italia à Bruxelles*, p. 10 y siguientes. En: http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/work/eu_transparency/doc/transp_letter_cipi_report_it.pdf

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ DIPUTACIÓ DE BARCELONA, *El Lobby a la Unión Europea – Guia practica per als ens locals*, cit. p. 45 y siguientes.

política. Este tipo de instrumentos puede ser utilizado a lo largo de todo el proceso de desarrollo de las políticas europeas. A menudo, los gobiernos locales preparan documentos de posicionamiento para sensibilizar a los actores implicados en el *policy making* comunitario en relación a la relevancia de dimensión local en algunas políticas europeas. Los expertos del sector destacan que la preparación de un buen documento de posicionamiento depende de la claridad y simplicidad de sus contenidos. Un punto determinante en la elaboración de uno de estos documentos es la eficacia en la ilustración de los diferentes escenarios que podrían derivar del desarrollo de una determinada acción o la adopción de una medida específica.

- Enmiendas al informe del Parlamento Europeo: se trata de documentos presentados a los eurodiputados encargados de redactar los informes sobre las propuestas legislativas presentadas en esta institución. Como sabemos, el Parlamento trabaja a través de diferentes comisiones que se dividen en áreas temáticas. En cada comisión los eurodiputados presentan informes sobre las propuestas legislativas presentadas por la Comisión Europea o por iniciativa propia. Se presenta el informe y sobre este, generalmente, la parte restante de los eurodiputados de la comisión presentan enmiendas que se argumentan y se votan durante la sesión. Una vez que el informe ha sido elaborado en comisión, es votado por el Parlamento en sesión plenaria. Este procedimiento puede ser llevado a cabo una vez, o más, según el tipo de procedimiento establecido por los tratados. Los entes locales pueden intervenir en el proceso de redacción de las enmiendas. Evidentemente, para que esto sea posible, es necesario saber, desde el momento de su designación, quién es el ponente encargado de la elaboración de un documento sobre el tema que les interesa. El objetivo es aportar nuevos elementos respecto a los argumentos tratados en el informe. Estos instrumentos tienen un valor muy importante ya que el Parlamento Europeo es la única institución electa democráticamente por los ciudadanos.
- Contribución a los informes del Comité de las Regiones: en los casos en los que el Comité de las Regiones está llamado a la formulación de recomendaciones (no vinculantes), los documentos o enmiendas son generalmente dirigidos a sus miembros, y no a los eurodiputados como se explica en el punto precedente. Las modalidades a través de las cuales los entes locales intentan intervenir en el proceso de elaboración del informe son

similares a las utilizadas en el caso del Parlamento europeo. Por una parte, éstos pueden establecer contactos con el ponente encargado de elaborar el informe y proponerle que trate algún aspecto particularmente interesante para los entes locales. Por el otro lado, éstos pueden intentar incidir en la aprobación del dictamen una vez que éste sea sometido a la aprobación por parte de la comisión correspondiente, a través de algún miembro de la comisión que defienda las enmiendas presentadas por el gobierno local.⁶⁰

- Actos o conferencias: los entes regionales o locales pueden promover actos y conferencias, o participar en aquellas organizadas por las instituciones comunitarias. También pueden utilizar las redes de contactos para influir en el proceso de toma de decisiones. Cada año aumentan las asociaciones de colectividades territoriales que organizan en Bruselas actos, conferencias y seminarios en los cuales participan los actores locales. La misma Comisión organiza a menudo actos, como por ejemplo los *Open Days*, que implican a los actores regionales y locales de todo Europa. Celebrados cada año des de 2002, los Open Days pueden ser considerados como el acto más importante sobre el desarrollo regional y local que se celebra en Bruselas. La edición de 2010, organizada conjuntamente por la Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea y por el Comité de las Regiones, contará con la participación de 30 consorcios diferentes que reunirán a entes regionales y locales provenientes de toda Europa. La celebración de estos eventos constituye una ocasión muy importante para los representantes de las colectividades territoriales y el público interesado, los cuales se reúnen para intercambiar experiencias y aprovechan estas circunstancias para enviar mensajes a los actores institucionales.⁶¹
- Contactos bilaterales: muy a menudo los representantes locales interactúan con las instituciones comunitarias a través los contactos que establecen con sus representantes. Para estos actores es importante aprovechar la concentración de representantes institucionales en Bruselas para interactuar con los actores clave del proceso comunitario de toma de decisiones. Los expertos del sector destacan que poder contar con una amplia red de contactos personales es un factor fundamental para incidir en el desarrollo de las políticas

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Para mas informaciones sobre este evento véase la pagina web del Comité de las Regiones (www.cor.eu)

europeas. Sobre todo, tener buenas relaciones con los actores implicados en el *policy making* es un factor indispensable para poder acceder a la información en los momentos más oportunos.⁶²

Los expertos del mundo local que actúan en el escenario comunitario destacan que los instrumentos de participación informal tienen una enorme relevancia para las administraciones descentralizadas. A través de éstos, las colectividades locales logran intervenir en la mayor parte de las iniciativas políticas de la Unión Europea. A diferencia de los medios de participación formal, los instrumentos informales permiten a las administraciones locales desarrollar un papel activo a lo largo de todo el proceso legislativo. Por esta razón, una acción de *lobbying* bien planificada permite a veces lograr resultados que no serían posibles utilizando sólo instrumentos formales.⁶³

Sin embargo, el éxito de una acción de *lobbying* depende de la capacidad de saber actuar en el momento oportuno. Cuanto antes se interviene en el proceso legislativo, más posibilidades habrá de que los resultados sean favorables. Por esta razón, la Comisión Europea es la institución sobre la cual se concentran la atención de la gran mayoría de los gobiernos locales así como de todos los grupos de interés. Tener la posibilidad de influir en las propuestas que se están preparando en las oficinas de la Comisión Europea puede dar una gran ventaja. Sobre este aspecto, cabe destacar que la mayoría de los funcionarios de la Comisión son muy accesibles y tienen interés en escuchar las propuestas que vienen desde el ámbito local.⁶⁴

De todas formas para el desarrollo de una acción de lobby exitosa es necesario que el gobierno local se comprometa a fondo en esta tarea. En particular, utilizar los instrumentos de participación informal requiere la inversión de tiempo y recursos. No es posible hacer lobby sin tener información y datos precisos sobre las iniciativas de la Unión Europea y sobre el impacto que éstas podrían tener para el ámbito local. Además, la planificación de una acción lobby requiere un conocimiento preciso de cómo funciona la Unión Europea y de cómo se debe interactuar con sus instituciones.

⁶² DIPUTACIÓ DE BARCELONA, *El Lobby a la Unión Europea – Guia practica per als ens locals*, cit. p. 45 y siguientes.

⁶³ Entrevista con CHRISTINE COTE, coordinadora de la confederación CEPLI (Confédération Européenne des pouvoirs locaux Intermédiaires), (Bruselas, 15 de junio de 2010).

⁶⁴ Ibid.

Sobre todo, las administraciones descentralizadas no pueden comprometerse con este tipo de actividad sin tener un fuerte apoyo de los órganos políticos a los cuales hacen referencia.⁶⁵

El proceso de elaboración de la reciente Estrategia Europa 2020, a través de la cual la Comisión Europea propone enfrentarse a la crisis financiera y económica y preparar la economía de la Unión de cara a la próxima década, constituye un buen caso de estudio para analizar la participación de las autoridades locales en el *policy making* comunitario. En el documento *Europa 2020 estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, publicado por la Comisión el pasado mes de marzo, se identifican las líneas de la nueva estrategia que substituirá a la estrategia de Lisboa a partir de 2011. La propuesta identifica tres ingredientes del crecimiento que deberán ponerse en marcha a través de acciones específicas por parte de los Estados miembros y de la propia Unión Europea. Se trata del crecimiento inteligente (impulsar el conocimiento, la innovación, la educación y la sociedad digital), crecimiento sostenible (fomentar una producción más eficiente en cuanto a los recursos a la vez que impulsar la competitividad) y crecimiento integrador (aumentar la participación en el mercado de trabajo, la adquisición de cualificaciones y la lucha contra la pobreza). En el ámbito de dicha propuesta se fijan cinco objetivos que definen lo que la UE deberá conseguir en 2020 y los criterios de referencia para medir los progresos realizados.

2.3. Un ejemplo de participación formal e informal: Europa 2020 estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador

Pues bien, a partir del momento en que los servicios de la Comisión Europea han empezado a trabajar sobre el diseño de una nueva estrategia para relanzar el crecimiento sostenible y el empleo, los entes regionales y locales se han activado para intervenir en el proceso de elaboración y definición de dicha estrategia. La participación de las autoridades regionales y locales se ha llevado a cabo de manera formal, a través de las consultas promovidas por las instituciones comunitarias, así como de manera informal, por medio de los contactos con los actores implicados en el *policy making* comunitario.

⁶⁵ DIPUTACIÓ DE BARCELONA, *El Lobby a la Unión Europea – Guia practica per als ens locals*, cit. p. 45 y siguientes.

En lo que se refiere a la participación más bien formal, las regiones y autoridades locales han utilizado los diferentes momentos de diálogo abiertos por la Comisión Europea o por el Comité de las Regiones para manifestar el punto de vista de los actores locales sobre el futuro de la estrategia de Lisboa post 2010. Dicha participación se manifestó ya en el ámbito de la consulta lanzada por la Comisión Europea, en noviembre de 2009, a través la cual se recogieron más de 1.500 contribuciones de una amplia gama de partes interesadas. De hecho, a pesar de que la consulta se cerró oficialmente el 15 de enero de 2010, la Comisión Europea ha seguido recibiendo un gran número aportaciones, entre las cuales la del Comité de las Regiones y las de numerosas entidades regionales y locales.⁶⁶

El punto de vista del mundo local sobre la nueva estrategia para relanzar el crecimiento sostenible y el empleo fue reafirmado en ocasión del quinto diálogo territorial organizado por el Comité de las Regiones que se celebró en el pasado mes de enero en Palma de Mallorca. El evento contó con la participación del entonces presidente del Comité de las Regiones, Luc Van den Brande, del comisario de política regional, Pawel Samecky, y del vicepresidente del gobierno español Manuel Chávez, que participó en representación de la presidencia de turno de la Unión Europea. En el ámbito de este encuentro, ha sido discutido los resultados y el impacto producidos por la estrategia de Lisboa. En esa ocasión, los representantes del mundo local han destacado la necesidad de implicar a todos los niveles de gobierno del territorio en la nueva estrategia enfocada a superar la crisis económica y financiera y a relanzar el crecimiento en la Unión Europea.

Cabe destacar que la participación de los entes locales y regionales no se ha limitado a la fase de elaboración de la propuesta oficial por parte de la Comisión Europea. En este sentido, poco después de la publicación oficial del documento titulado *Europa 2020 estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, el Comité de las Regiones abrió una consulta a las colectividades locales sobre el contenido del documento que se acababa de publicar. Así, el pasado mes de abril, el Comité lanzó una consulta a regiones y entes locales para abordar de manera adecuada esta cuestión antes de la adopción de la estrategia por el Consejo Europeo de junio.

En el ámbito de dicha consulta las colectividades regionales y locales han sido llamadas a expresar su opinión en relación a los cinco objetivos fijados en la estrategia y a los indicadores utilizados para medir el avance hacia los mismos. Además, las colectividades locales han sido invitadas a

⁶⁶ El documento es disponible en la página web del Comité de las Regiones (www.cor.eu)

expresar su opinión sobre su implicación en el ámbito del desarrollo de dicha estrategia, sobre la conexión que la política de cohesión debería tener con la estrategia Europa 2020 y sobre las medidas y los medios necesarios para explicar a los ciudadanos las necesidades de comprometerse con Europa 2020. El pasado mes de Mayo el Comité de las Regiones publicó los principales resultados de esta consulta, en la que participó un total de 90 entidades territoriales, procedentes de 21 Estados de la Unión Europea, diferentes asociaciones de autoridades locales y seis redes transnacionales de autoridades regionales y locales.⁶⁷

Es importante destacar que por medio del Comité de las Regiones, los entes regionales y locales podrán seguir evaluando la implicación de los actores locales en la nueva estrategia, sobre todo a través de la que ha pasado a llamarse *Plataforma de monitoreo Europa 2020*. Por el momento, dicha plataforma está constituida por 124 regiones y ciudades, que a través de diferentes iniciativas se implican en el debate sobre la estrategia *Europa 2020* y facilitan la difusión de información y el intercambio de buena prácticas entre los actores locales. El objetivo perseguido a través la plataforma es el de dar seguimiento y promover la aplicación de la gobernanza multinivel en el desarrollo de la estrategia *Europa 2020*.

Pasando a lo que concierne a la participación más bien informal, el activismo de las colectividades locales se ha manifestado sobre todo en ocasión de las iniciativas de dictámenes y opiniones promovidas por el Comité de las Regiones y el Parlamento Europeo en relación a la nueva estrategia propuesta por la Comisión Europea. Ya en el mes de diciembre de 2009 el Comité de las Regiones adoptó un dictamen de iniciativa sobre la estrategia de Liboa post 2010. En los meses precedentes a la presentación del informe, la ponente encargada del mismo, Christine Chapman, se reunió en Bruselas con los representantes del mundo local para escuchar sus puntos de vista. El dictamen, que recogió las indicaciones de las autoridades regionales y locales, solicitó a los gobiernos nacionales de los Estados miembros de la UE «*mayores incentivos (...) para que se comprometan a aplicar los objetivos de la nueva Estrategia*».⁶⁸

El documento oficial Europa 2020 presentado en marzo por la Comisión Europea reconoce el papel fundamental de los entes regionales y señala que «*todas las autoridades nacionales, regionales y*

⁶⁷ Véase la página web del Comité de las Regiones (www.cor.eu).

⁶⁸ El documento se puede encontrar en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:141:0005:0010:ES:PDF>

locales deberían llevar a cabo la colaboración, asociando estrechamente a parlamentos, interlocutores sociales y representantes de las organizaciones sociales, para contribuir a la elaboración de programas nacionales de reforma y a su aplicación. Al entablar un diálogo permanente entre varios niveles de Gobierno, las prioridades de la Unión se acercan a los ciudadanos, reforzando la asunción que se precisa para la aplicación de la Estrategia Europa 2020». Además, en la propuesta también se reconoce que «el intercambio de buenas prácticas, la evaluación comparativa y el establecimiento de redes [...] han demostrado ser herramientas útiles para conformar la asunción y el dinamismo en torno a la necesidad de reformas».⁶⁹

Aun así, a pesar del reconocimiento positivo, la propuesta de la Comisión clarifica cuáles deberían ser los mecanismos que permitirán implicar de manera constante a las colectividades locales en el desarrollo de dicha estrategia. Por esta razón, las colectividades locales han levantado sus voces para destacar que documento no subraya la necesidad de que los entes regionales y locales participen, de manera permanente y estructurada, en la concepción y ejecución de las iniciativas más importantes para conseguir los objetivos establecidos en el ámbito de la estrategia Europa 2020. Las presiones ejercidas por el mundo local han llevado al Comité de las Regiones a adoptar el pasado mes de junio, un nuevo dictamen para pedir una mayor implicación de las autoridades regionales y locales en el ámbito de la Estrategia Europa 2020. Los entes regionales y locales, a través la presentación de diferentes documentos de posicionamiento, han contribuido a la elaboración de los contenidos del dictamen adoptado por el Comité de las Regiones. Entre otras cosas, en el documento se pide la introducción del instrumento del pacto territorial entre los diferentes niveles de gobierno del territorio, para garantizar la gobernanza multinivel en el diseño y en desarrollo de la nueva estrategia.

El activismo de las colectividades locales en el ámbito de los canales de participación informal ha permitido también manifestar el punto de vista local en el ámbito de las diferentes iniciativas adoptadas por el Parlamento Europeo en relación a la estrategia Europa 2020. La presión de los representantes del mundo local sobre los miembros de la eurocámara ha llevado a un consistente grupo de europarlamentarios a promover la idea de los pactos territoriales para implicar a todos los niveles de gobierno del territorio en la promoción de crecimiento y el empleo en la Unión Europea.

⁶⁹ La versión integral del documento se puede encontrar en: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20ES%20BARROSO%20-%20Europe%202020%20-%20ES%20version.pdf>

En la misma dirección, va el dictamen sobre Europa 2020 adoptado el mes de junio por el Parlamento Europeo. En dicho documento, los europarlamentarios destacan la importancia de promover la implicación activa de las colectividades locales en la definición e implementación de la nueva estrategia.⁷⁰

Por último, la idea de los pactos territoriales para la implicación de los entes regionales y locales en la estrategia Europa 2020, ha sido promovida por el presidente de la Comisión europea, José Manuel Barroso. En el ámbito de la intervención tenida el pasado mes de diciembre en ocasión de la asamblea plenaria de Comité de las Regiones, Barroso ha reiterado el apoyo de la Comisión europea a la idea de los pactos territoriales. A lo largo de su intervención, Barroso ha pedido a los representantes del mundo local de activarse para promocionar esta propuesta respecto a sus gobiernos nacionales.

La acción de lobby emprendida por los actores regionales y locales pasa también por la organización de diferentes conferencias y seminarios. En este sentido, cabe destacar que los temas relacionados con la contribución del mundo local al crecimiento y al empleo en el territorio de la Unión Europea, estarán al centro de la edición 2010 de los Open Days. De hecho, el título del evento que ha tenido lugar en Bruselas del 4 al 7 de Octubre era: *Europe 2020: Competitiveness, Cooperation and cohesion for all regions*.⁷¹

3. La participación de los entes locales en el desarrollo de las políticas.

Un componente importante del nuevo papel asumido por los gobiernos subestatales en el proceso de integración europea es la centralidad adquirida por la dimensión local en la actuación de las políticas comunitarias. De acuerdo con Fernández de Losada, la Unión Europea se asemeja a un Estado de Estados y, por lo tanto, «cuenta con dos grandes instrumentos para desarrollar sus

⁷⁰ El documento está disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0223+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>

⁷¹ Para mas informaciones sobre el evento, véase la pagina web del Comité de las Regiones <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0223+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>

*políticas: capacidad para legislar y presupuesto».*⁷² Pues bien, los entes locales desarrollan un papel fundamental en el ámbito de ambos instrumentos.

Como hemos visto, el nuevo TUE llama a los Estados miembros a promover una aplicación más transparente y descentralizada de las políticas de la Unión Europea, con el fin de que las decisiones sean tomadas lo más cerca posible de los ciudadanos. El Tratado reconoce sustancialmente que los gobiernos locales juegan un papel fundamental para el éxito de las políticas comunitarias.⁷³ Las administraciones descentralizadas solas no puedan constituir la respuesta a los problemas socioeconómicos que afectan el mundo globalizado, no obstante su papel es fundamental para promover el crecimiento equilibrado de la Unión Europea. Sólo a través de la implicación de los gobiernos locales se puede promover un desarrollo más democrático y próximo a las necesidades del territorio. A nivel local, las instituciones comunitarias y el Estado pueden asociarse con unos lazos más fuertes para llevar a cabo proyectos y estrategias consensuadas.

3.1. En la aplicación de la normativa europea

La jurisprudencia comunitaria ha destacado, más de una vez, que la noción de Estado miembro «comprende sólo las autoridades de gobierno de los estados miembros de las comunidades europeas, y no se puede extender a los ejecutivos de regiones o comunidades autónomas, independientemente de la portada de las competencias atribuidas a estos últimos».⁷⁴ Uno de los corolarios del principio de autonomía es el de la responsabilidad exclusiva del Estado en caso de violación del derecho comunitario, así como el previsto por el anterior artículo 226 del Tratado CE. En la práctica, el Estado no puede aducir razones fundadas sobre la presencia de obstáculos causados de la estructura institucional interna para justificar una falta en el respeto de las obligaciones impuestas por el derecho comunitario.

⁷² FERNANDEZ DE LOSADA A., cit. p. 263 y siguientes.

⁷³ Véase, BELTRAN S., cit., p. 1 y siguientes.

⁷⁴ Corte de Justicia, Région Wallone c. Comisión, sentencia del 21 de marzo de 1997, c. 259-97, 1997.

Además, hay que recordar que los entes locales y regionales, de la misma manera que las otras personas físicas y jurídicas, tiene un acceso limitado a la Corte de Justicia de la Unión Europea para la impugnación de los actos comunitarios. En principio, los entes subestatales no pueden acudir a la corte en calidad de recurrentes privilegiados como hacen los Estados miembros. Según la jurisprudencia comunitaria, esto podría constituir un peligro para *«el equilibrio institucional deseado por los tratados, los cuales determinan en particular las condiciones en las que los Estados miembros participan en el funcionamiento de las instituciones comunitarias»*.⁷⁵ En este sentido, la Comunidad Europea *«no puede comprender un número de estados miembros superior a los de los estados miembros que la han constituido»*.⁷⁶

En este aspecto, la innovación que introduce el *Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad* anexo al Tratado de Lisboa es la atribución de la legitimación activa al Comité de las Regiones para interponer recursos contra actos legislativos europeos para cuya adopción se necesita su consulta. Pero es que, además, cualquier Estado miembro tiene la posibilidad de presentar un recurso de anulación por medio de su parlamento nacional o de una cámara del mismo, por violación del principio de subsidiariedad. En este sentido, el Tratado no introduce la posibilidad que las autoridades regionales y locales recurran directamente ante la Corte de Justicia de la Unión Europea. En este sentido, los entes subestatales seguirán teniendo, como hasta ahora, una legitimación casi idéntica a la de las personas físicas y jurídicas para interponer un recurso de anulación contra aquellos actos de alcance general, debiendo demostrar su afectación directa e individual.⁷⁷

Pues bien, a pesar de una lógica que esencialmente quiere a los Estados como únicos responsables en caso de violación del Derecho, en el contexto comunitario ha ido poco a poco afirmándose un nuevo planteamiento sobre el papel que los entes locales y regionales deberían desarrollar en el proceso de integración europea. Como resultado último de este proceso, el Tratado de Lisboa ha

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Véase BELTRAN GARCIA S., *La referencia a la autonomía local y regional en el Tratado de Lisboa: algunas implicaciones jurídicas en La presidencia Española de la Unión Europea 2010: propuestas para una agenda ambiciosa*, cit. p. 2 y siguientes, y también J. M. CORTÉS MARTÍN, cit., p. 268.

introducido la posibilidad de que el Comité de las Regiones recurra a la Corte de Justicia de la Unión Europea para tutelar la aplicación del principio de subsidiariedad.⁷⁸

Más en general, la exigencia de asegurar la eficacia de las políticas comunitarias y la necesidad de garantizar el respeto del principio democrático en su actuación, ha llevado de manera progresiva a la implicación directa de los entes locales en la actuación de la normativa comunitaria. Las autoridades locales están hoy llamadas a desarrollar un papel de primer nivel en el proceso de aplicación de las normas adoptadas en Bruselas. Sin entrar en detalle de situaciones específicas, que en gran medida dependen del grado de descentralización adoptado por cada país, se puede decir que, en promedio, en Europa, los entes regionales y locales son llamados a la ejecución del 70% de dichas normas.⁷⁹

Como sabemos, en virtud del principio de autonomía institucional, la aplicación del derecho de la Unión dentro del Estado corresponde al nivel de gobierno competente en la materia según el ordenamiento jurídico interno. En este sentido, se podría decir que el protagonismo revestido por los entes subestatales en el proceso de aplicación de las normas comunitarias representa el resultado de dos fenómenos estrechamente relacionados entre ellos y que han ido afirmándose con particular evidencia a lo largo de los últimos veinte años.

El primer factor es el proceso de descentralización que se ha producido en la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea. Para responder a la intensificación del proceso de integración europea y al avance de los procesos de globalización a escala internacional, la mayoría de países europeos se han visto forzados a repensar la atribución de las competencias entre los diferentes niveles de gobiernos del territorio. La repartición de las competencias normativas y administrativas entre los diferentes actores se inspira hoy en un criterio de flexibilidad en el que se implica el nivel que parece más idóneo para la solución de la materia. Este sistema, evidentemente, acaba por favorecer a los gobiernos locales, que constituyen los centros de representación de los intereses más cercanos a los ciudadanos.

El otro factor está representado por la intensificación del proceso de integración supranacional que en Europa conlleva una progresiva atribución a las instituciones comunitarias de nuevos ámbitos de

⁷⁸ CORTÉS MARTÍN J. M., cit., p. 268.

⁷⁹ Diputació de Barcelona, *Orientacions estratègiques per a l'acció internacional de la Diputació de Barcelona 2008 – 2011*, cit., p. 9.

competencias que, cada vez más, afectan directamente a los entes regionales y locales. Actualmente, como resultado de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la nueva Unión Europea comparte competencias con los Estados miembros en materias como agricultura, pesca, medioambiente, política social, transportes, energía y salud pública. Además, hay ámbitos como industria, cultura, turismo, educación en los cuales la Unión puede llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros.

Ahora bien, a pesar del nuevo protagonismo de los entes subestatales, la aplicación del derecho de la Unión Europea sigue generando problemas. La aplicación de la normativa comunitaria por parte de las administraciones de los diferentes niveles de los Estados miembros sigue teniendo problemas «*tanto de índole legal como de coordinación estructural*».⁸⁰ Asimismo, la autora sostiene que «*la fase de aplicación del derecho comunitario, que en principio debería conllevar menos ‘problemas políticos’, choca con una realidad que determina un elevado índice de incumplimiento*».⁸¹

Por esta razón, la Comisión Europea ha buscado y sigue buscando instrumentos orientados a asociar a los entes subestatales al proceso de aplicación de las políticas comunitarias. En el ámbito de la política regional se han experimentado diferentes instrumentos dirigidos a mejorar la participación de los entes subestatales en esta fase. En este sentido, los Programas Integrados Mediterráneos constituyen seguramente un buen ejemplo. En épocas más recientes, el esfuerzo de la Comisión se ha concretado en el lanzamiento de los «*contratos tripartitos por objetivos*»⁸² introducidos en el ámbito del Libro Blanco sobre la gobernanza europea. Se trata de contratos estipulados entre la Comisión Europea, los Estados miembros y las regiones u organismos locales y enfocados a lograr una mayor eficiencia en la aplicación del derecho comunitario.

La idea tiene su origen en los trabajos preparatorios del Libro Blanco y se basa en la constatación de que, en el ámbito de algunas políticas europeas, la puesta en práctica del principio de cooperación ha permitido lograr una mejor eficacia en la aplicación de dichas políticas. Por esta razón, el Grupo de Trabajo “descentralización”, organizado en el seno de la Comisión Europea ha empezado a estudiar las experiencias en este sector practicadas en los ámbitos de los fondos estructurales, política agrícola común, política pesquera común y política medioambiental. La conclusión a la cual

⁸⁰ VARA ARRIBAS G., cit., p. 10 y siguientes.

⁸¹ Ibid.

⁸² Véase el Libro blanco sobre la gobernanza europea.

había llegado el grupo de expertos es que en diferentes políticas la utilización de instrumentos flexibles, más adaptables a las necesidades de los destinatarios ha conllevado una mayor eficacia en la aplicación de dichas políticas.⁸³

Sobre la base de estas premisas, el grupo propuso que la cooperación con las autoridades descentralizadas debería promocionarse a través de la creación de un nuevo instrumento vinculante, el cual debería acordarse de manera bilateral entre la Comisión y la entidad descentralizada correspondiente. Tal propuesta se concreta con la introducción de la posibilidad de utilizar acuerdos contractuales para la ejecución más flexible y descentralizada de las normativas europeas (reglamentos y directivas). La introducción de este instrumento ha representado seguramente una novedad importante. De hecho, utilizar este tipo de acuerdos conlleva que las directivas marcos o los reglamentos simplificados definen los objetivos fundamentales de esa ley, pero los instrumentos o las acciones específicas a ejecutar para el avance de los objetivos marcados en la norma se podrían acordar en un contrato de duración determinada entre la Comisión y las entidades descentralizadas. La ventaja de la utilización de acuerdos contractuales reside en «su naturaleza vinculante, incluida la seguridad jurídica para las partes, más su flexibilidad».⁸⁴

En la práctica, la utilización de estos instrumentos ha encontrado muchas dificultades. La primera experiencia de convenio tripartito se remonta al año 2004, con el acuerdo firmado por parte del entonces presidente Romano Prodi, el presidente italiano y el presidente de la Región de Lombardía. Básicamente, el convenio reproducía los objetivos del Sexto programa e la Comisión en el área de protección del medio ambiente e introducía un compromiso no vinculante de cumplir en un determinado período y para el área metropolitana de Milán con los objetivos marcados en la agenda medioambiental del momento. A este primer convenio ha seguido la estipulación de otros entre la Comisión y las autoridades regionales y locales de tres estados miembros, que han involucrado a las ciudades de Lille, Birmingham y Pescara y que concernían varios ámbitos de la política medioambiental europea.⁸⁵

⁸³ VARA ARRIBAS G., cit., p. 13 y siguientes.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Entrevista con SPINACI G., Comité de las Regiones, Unidad de análisis de las políticas (Bruselas, 20 de Noviembre de 2009)

Los resultados logrados a través la experimentación de los contratos tripartidos han sido seguramente inferiores a las expectativas.⁸⁶ Según la Comisión Europea, en general los Estados y las autoridades regionales y locales no han demostrado particular interés para este tipo de instrumento. Estas opiniones contrastan con los resultados evidenciados a través el cuestionario enviado por la Presidencia finlandesa a los Estados miembros en el año 2006. De la misma se desprendía que una mayoría de los Estados miembros se mostraba favorable a recurrir a este tipo de acuerdos para mejorar el partenariado en la fase de aplicación de las normas comunitarias.

La decepción provocada por la escasa utilización de los contratos tripartitos ha llevado a una tentativa de revisión y redefinición de los mismos como «*Pactos Territoriales Europeos*» a fin de adaptarlos a las necesidades e intereses de los distintos niveles de Gobierno que pueden participar en el acuerdo. En el dictamen adoptado en 2006 sobre «*La aplicación de los Pactos Territoriales Europeos: Propuesta de revisión de los contratos y convenios tripartitos*», el Comité de las Regiones estimaba que:⁸⁷

una baza que debe reforzarse es la libertad de recurrir a este tipo de Pactos Territoriales Europeos y su negociación sobre la base de una voluntad común por parte de los distintos socios; un diálogo entre los tres niveles de Gobierno, incluidos los casos en que ello afecte a más de un Estado miembro, debería seguir manteniéndose desde la fase de elaboración hasta la fase de aplicación; este instrumento debe concebirse, en todo caso, desde el respeto y cumplimiento de la normativa vigente, tanto a nivel regional y estatal, como comunitaria, tanto en lo que se refiere al reparto competencial vigente en cada Estado miembro, como al cumplimiento de la normativa sectorial vigente o a las normas que regulan la gestión y control de los recursos financieros.

Además, en el mismo dictamen el Comité consideraba:

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ El documento está disponible en la página web del Comité de las Regiones.

no puede existir una verdadera asociación sin una contribución financiera de cada una de las partes presentes en el acuerdo a fin de lograr los objetivos definidos conjuntamente; propone que la reflexión sobre la cuestión de la financiación de los Pactos Territoriales Europeos se oriente en función de las sinergias posibles entre, por una parte, en el nivel europeo, las líneas presupuestarias de los ámbitos en cuestión y los Fondos Estructurales y, por otra, las líneas presupuestarias asignadas a los niveles locales, regionales y nacionales; y todo ello sin crear un instrumento de financiación adicional de la política regional comunitaria ni solicitar recursos financieros adicionales para este fin.

El Comité de las Regiones invitaba también a la Comisión a extender la aplicación de los pactos territoriales europeos a sectores y políticas europeas diferentes de la medioambiental y a promover su utilización en el ámbito de la estrategia de Lisboa, en la política de cohesión, en las grandes infraestructuras europeas y las políticas marítimas. La importancia de mejorar el partenariado en la fase de aplicación de las estrategias comunitarias resulta confirmada en el informe sobre la reforma de la política de cohesión elaborado por Fabrizio Barca y publicado en abril de 2009.⁸⁸ En el Informe se sostiene que uno de los pilares sobre los cuales debería basarse la futura política de cohesión es la implementación de una nueva relación contractual entre la Comisión y las autoridades centrales, regionales y locales de los Estados miembros. El nuevo tipo de acuerdo debería centrarse en resultados y compromisos verificables y debería ir asociado a instrumentos para comprobar su impacto real.

3.2. En los instrumentos de financiación comunitarios

Ya desde hace décadas, los gobiernos locales se han convertido en sujetos privilegiados en el acceso a los instrumentos de financiación de la Unión Europea. Las instituciones comunitarias han utilizado progresivamente sus instrumentos financieros para incentivar la participación de los gobiernos locales en el proceso de construcción europea. De hecho, la contribución de los entes locales es fundamental para lograr los objetivos estratégicos a los cuales aspira la Unión. La

⁸⁸ El documento está disponible en: http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_es.htm

implicación de los gobiernos locales es indispensable para mejorar el impacto y la eficacia de las políticas elaboradas en Bruselas.⁸⁹

Por estas razones, hoy en día en el marco de casi la totalidad de las políticas europeas, y que tienen una incidencia territorial, se diseñan instrumentos financieros a los que pueden acceder los entes subestatales. En el ámbito de algunas de estas políticas la participación de los entes locales, no sólo está permitida si no que es privilegiada. Este es seguramente el caso de la política de proximidad y vecindad que a través del programa comunitario ENPI (European Neighbourhood and Partnership Instrument) incentiva la participación de los entes locales en la construcción de un espacio de prosperidad y buena vecindad con los países situados en las fronteras marítimas y terrestres de la Unión Europea.

La participación de los entes locales se incentiva también en el ámbito del IPA (Pre-Accession Assistance) dirigido a asistir a los países oficialmente candidatos a entrar en la Unión (Turquía, Croacia, antigua República Yugoslava de Macedonia e Islandia) así como aquellos candidatos potenciales (Albania, Bosnia-Herzegovina, Serbia y Montenegro). Lo mismo pasa en el ámbito de los programas de asistencia a países terceros, es decir aquellos países que no son candidatos a entrar en la UE. De hecho, en el ámbito de los instrumentos del DCI (Development Cooperation Program) y del ICI (Industrialised Countries Instrument), la participación de las autoridades locales es fuertemente fomentada.

En el contexto de la política agrícola, y a través del programa comunitario LIFE (Financial Instrument For the Environment), los entes locales están llamados a participar en la formulación y en la actuación de la legislación comunitaria en materia ambiental al fin de contribuir a la promoción de un desarrollo sostenible. En el ámbito social, a través de los programas comunitarios *Progress* y *Europa para los ciudadanos*, los entes locales pueden acceder a fondos para financiar proyectos enfocados a promover la solidaridad social o a fomentar la participación ciudadana en el proceso de construcción europea.

Los programas citados, así como otros, contribuyen fuertemente a incentivar la participación de los entes locales en el proceso de construcción europea. De todas formas hay que destacar que entre las diferentes políticas comunitarias, la que actualmente sigue generando mayor interés para los

⁸⁹ FERNANDEZ DE LOSADA A., cit., p. 253 y siguientes.

gobiernos locales es la política regional. De hecho, esta política ha tenido una importancia fundamental para la progresiva implicación de los entes locales en el proceso de integración europea.⁹⁰

Cabe destacar que es en el ámbito de esta política donde se han registrado las primeras formas de participación de los entes subestatales en la elaboración y actuación de las estrategias comunitarias. Los entes subestatales se han ido implicando progresivamente en el proceso de programación y ejecución de las intervenciones, en estrecha concertación con la Comisión Europea y las autoridades públicas competentes en cada Estado miembro.⁹¹

Sobre todo, a través de la política regional, y en particular, a partir de la iniciativa comunitaria *Interreg*, se ha promovido la experimentación de importantes formas de cooperación trasfronteriza, transnacional e interregional. Una de las prueba del valor de estas iniciativa, está dada por la inclusión de la cooperación territorial como uno de los tres objetivos de la política de cohesión económica y social relativa al periodo 2007-2013. En este sentido, la cooperación entre territorios ha sido considerada un componente imprescindible para promover el crecimiento de las áreas menos desarrolladas de la Unión Europea.⁹²

Según Spinaci,⁹³ después de veinte años desde su primera experimentación era evidente que la iniciativa comunitaria *Interreg*, necesitaba dar un salto de calidad. Era necesario «garantizar la estabilidad de las estructuras de gobernanza y organizativas de la cooperación, con el objetivo de poner en marcha procesos de apropiación política y lograr esa continuidad en la realización que permite ir más allá del carácter experimental original de la iniciativa». Por esta razón, en el ámbito de las negociaciones sobre las perspectivas financieras 2007-2013 se ha introducido un nuevo instrumento jurídico, la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) por medio de la adopción del Reglamento (CE) 1082/2006 del Consejo y del Parlamento Europeo.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ HUICI SANCHO L., cit. p. 26 y siguientes.

⁹² BELTRAN GARCIA S., *Els organismes de cooperació territorial a Europa: Una mirada cap al futur* en ‘Documents d’anàlisi geogràfica’ 56, no.1, Bellaterra, 2010, p. 5-6.

⁹³ SPINACI G., *Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT): prove di coesione territoriale* en ‘Argomenti’26, 2009, pp.5-31.

«El Grupo europeo de cooperación territorial es un instrumento jurídico que ofrece la posibilidad a entidades territoriales pertenecientes a Estados diferentes de instituir grupos de cooperación con personalidad jurídica». La AECT sirve para gestionar acciones de cooperación transfronteriza, trasnacional o interregional, que pueden ser o no ser cofinanciadas por la Unión Europea. Para desarrollar esta función el grupo puede dotarse de una organización, contar con su propio patrimonio y puede asumir personal. Este grupo puede ser constituido por parte de regiones, autoridades locales o nacionales, organismos de derecho público y asociaciones».

Para formar una AECT los miembros deben residir por lo menos en el territorio de dos Estados miembros. En lo que concierne el procedimiento para constituirla, los miembros deben estipular una convención y adoptar un estatuto, que deben ser notificados a las autoridades nacionales competentes. Éstas tienen tres meses para autorizar la participación de miembros potenciales y deben motivar un eventual rechazo tomando como referencia el reglamento.

La AECT ha sido formalmente lanzada a partir del 1 de agosto de 2007, es decir que a partir de esa fecha es posible constituirse como dicha agrupación. En este sentido estaba previsto que antes de esa fecha los Estados miembros tenían que adoptar todas las medidas legislativas y administrativas complementarias al reglamento 1082/2006. Aún así, en la mayoría de los casos la adopción de estas medidas se ha retrasado y, de hecho, hay Estados miembros que todavía no han cumplido con este deber. A pesar de esto “el experimento AECT” avanza sobre todo gracias al apoyo de autoridades locales, regionales y de algunos Estados miembros que han acogido con entusiasmo esta iniciativa.⁹⁴

La primera AECT, Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai (FR/BE), fue constituida el 21 de enero de 2008, solamente algunos meses después de la entrada en vigor del reglamento que regula este instrumento. La segunda, Galicia-Portugal Nord fue registrado en el octubre 2008 y otras se han añadido en los meses siguientes. Hasta la fecha, se han constituido trece AECT mientras que otras veintiuna se encuentran en fase de preparación.⁹⁵ Por el momento, la Comisión Europea está

⁹⁴ Entrevista con SPINACI G., Comité de las Regiones, Unidad de análisis de las políticas (Bruselas, 20 de Noviembre de 2009).

⁹⁵ Datos presentados por Albert Núñez Feijoo, miembro de la comisión COTER, en ocasión de la consulta para la elaboración del dictamen de iniciativa del Comité de las Regiones sobre el tema “La revisión del reglamento sobre la AECT” (Bruselas, 25 de Junio de 2010).

estudiando eventuales modificaciones del reglamento 1082/2006 CE que instituye la AECT y se prevé que una propuesta de modificación será presentada a mediados de 2011.

De todas formas, el debate alrededor de la modificación de dicho reglamento ya está en vivo, como lo demuestra la consulta la recientemente lanzada por el Comité de las Regiones, cuyos resultados serán presentados el 6 Octubre de este año durante la octava edición de los Open Days. Además, hay que destacar que actualmente, en el ámbito de la comisión COTER del Comité de las Regiones, se está elaborando un dictamen de iniciativa sobre este asunto y que el relator del dictamen se ha reunido recientemente con los representantes de las asociaciones regionales y locales para un intercambio de opiniones sobre este asunto.

Capítulo II

La representación de los entes locales en la Unión Europea

1. Marco jurídico de referencia

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa, abre nuevas posibilidades para reforzar el papel desarrollado por los entes locales en el proceso de integración europea. En el futuro la representación de los intereses locales en la Unión Europea pasará por el desarrollo de las potencialidades de las reformas introducidas por el Tratado de Lisboa. A través de dicho tratado, la Unión no solo reconoce expresamente la cohesión territorial como un objetivo fundamental que se suma a la cohesión económica y social y que obliga a tener en cuenta la dimensión local en la elaboración y en la implementación de las políticas públicas. Sino que incorpora finalmente la dimensión local y regional en el marco jurídico de la Unión Europea. En este sentido, en el modificado Tratado sobre la Unión Europea se afirma en el artículo 4.2. que la Unión “*respetará la igualdad de los Estados miembros ante los tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de estos, también a lo referente a la autonomía local y regional*”.

Se podría decir, pues, que el Tratado de Lisboa confirma y desarrolla ulteriormente los progresos marcados por la adopción del Tratado de Maastricht. A través de este último se reconoce a los entes

regionales la posibilidad de participar en algunas formaciones del Consejo de la Unión Europea y sobre todo, se plantea la creación del Comité de las regiones y se introduce de forma expresa el principio de subsidiariedad. Como ya hemos visto, hasta ese momento, el proceso de afirmación de los entes subestatales va desarrollándose exclusivamente al margen de los tratados comunitarios.

De hecho, los tratados que instituían las Comunidades Europeas habían demostrado un gran desinterés en la dimensión regional y local. Las únicas menciones a la dimensión subestatal estaban incluidas en el tratado que instituye la Comunidad Económica Europea, en el cual se hacía referencia a las “*regiones*”.⁹⁶ Sin embargo, como destaca Huici Sancho, “*se trataba de una expresión utilizada exclusivamente en un sentido geográfico-económico sin ningún tipo de connotación política*”.⁹⁷

En este sentido, no hay que olvidar que el ordenamiento comunitario tiene sus fundamentos en el derecho internacional, en cuyo ámbito los Estados eran los únicos sujetos del derecho. Aún hoy la indiferencia del ordenamiento interno respecto a la articulación interna de los Estados constituye un principio establecido en el artículo 4 punto 2 del Tratado sobre la Unión Europea, el cual establece que la Unión respeta las identidades nacionales de sus Estados miembros. Esto implica que el ordenamiento comunitario no impone una determinada articulación territorial a los Estados miembros. La distribución de los poderes entre los diferentes niveles de gobierno es una competencia exclusiva de los Estados.

Por esta razón, los Tratados comunitarios no contenían ninguna referencia respecto a los entes de primer nivel y de nivel intermedio, no obstante la presencia de éstos fue una constante en cada uno de los Estados firmantes de los tratados de Roma. De hecho, los seis países originarios tenían una articulación territorial compuesta de entes de primer nivel y de segundo nivel. La única excepción era Luxemburgo, estado en el cual, entonces como hoy, los municipios representan el único nivel de gobierno subestatal.⁹⁸

⁹⁶ Véase la Tercera parte del Tratado sobre la Comunidad Europea, Título XVII, artículo 158 (ex artículo 130 A).

⁹⁷ HUICI SANCHO L., cit. p. 26.

⁹⁸ Véase, DEXIA – CEMR, The state of Europe's local and regional government, 2008, p. 2 y siguientes.

La indiferencia del ordenamiento comunitario respecto a las articulaciones internas de los Estados miembros ha sido descrita por algunos autores, a través de la metáfora de la “ceguedad federal”.⁹⁹ El sistema instituido por el Tratado de Roma no lograba ver a los gobiernos subestatales y delineaba los procedimientos y sus propios órganos tomando como referencia sólo a los gobiernos centrales. Sin contar los factores de naturaleza jurídica, esta situación era consecuencia de la “debilidad” de las administraciones territoriales en la primera parte de proceso de integración europea.

Hay que recordar que en la época de la suscripción de los tratados, en la mayoría de los países miembros la división territorial interna respondía a simples exigencias de descentralización administrativa. En cuatro de los seis Estados miembros la dimensión regional estaba ausente o no tenía una importancia relevante. Las únicas excepciones eran las de Alemania, que estaba dotada de una estructura federal, e Italia, donde la estructura regional prevista por la Constitución republicana había sido aplicada en parte.¹⁰⁰ En segundo lugar, los entes locales, si bien existían en cada Estado miembro, ejercían competencias de puro ámbito territorial. Este factor, junto con el hecho de que se trataba en general de entidades de dimensiones reducidas y que gestionaban un presupuesto reducido, hacia que su “peso político” fuese bastante limitado.

1.1. Los entes locales desde el Tratado de Maastricht hasta el Proyecto de Constitución europea

Para un primer reconocimiento de la dimensión local y regional en el proceso de integración europea hay que esperar a la aprobación del Tratado de Maastricht, a través del cual se introducen algunas novedades de gran relevancia. Principalmente, los cambios promovidos a través del Tratado constituyen el resultado de las tendencias que en los años setenta y ochenta llevaron a procesos de descentralización y regionalización en los ordenamientos de los Estados miembros. En Italia en

⁹⁹ Dicha expresión ha sido utilizada por primera vez por parte de Hans Peter Ipsen. Véase D'ATENA A., *Gli assetti territoriali, le regioni ed i processi decisionali. Il ruolo del Comitato delle Regioni*, 2001, disponible en <http://www.luiss.it/semcost/europa/datena/index.html>

¹⁰⁰ En el momento de la firma de los Tratados de Roma, Italia era un país parcialmente regionalizado. De hecho, cuatro de las cinco actuales regiones autónomas ya habían entrado en función poco después de la aprobación de la Constitución Republicana. Véase el siguiente enlace:

<http://www.parlamentodelnord.biz/multimedia/12/Ai%20confini%20del%20federalismo.pdf>

1970 se procedió a la institucionalización de las 15 Regiones ordinarias que, ya previstas en la Constitución de 1947, se habían quedado en la Carta Magna durante más de veinte años. Siempre en los años setenta, en Bélgica, un proceso similar había culminado con la creación de las tres regiones y de las tres comunidades, entonces llamadas “culturales”, a las cuales habían sido atribuidas una pluralidad de competencias.

En 1986 además, hacen su ingreso en la Comunidad Europea España y Portugal, dos Estados en los cuales la transición hacia la democracia se había concluido con procesos de regionalización más o menos marcados. En España, a través de la introducción de las diecisiete Comunidades Autónomas en la Constitución de 1978, la regionalización ha sido total. Éxitos diferentes ha tenido el proceso de regionalización en Portugal, donde la Constitución de 1976 ha reconocido la cualidad de Regiones autónomas solo a los territorios insulares de Azores y Madeira.

Ahora bien, es en este contexto en el que el Tratado de Maastricht introduce algunas novedades de gran importancia para los entes subestatales europeos. En primer lugar, el Tratado abre la posibilidad de que los entes regionales dotados de capacidad legislativa participen en el Consejo de Ministros de la Unión Europea. Con este fin el artículo 146 del TCE (actual artículo 203 TCE) ha sido modificado, eliminando la referencia que reservaba la representación de los Estados miembros a exponentes de los gobiernos centrales. En la nueva formulación, que está todavía en vigor, el artículo 203 dispone que “*El Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer el gobierno de dicho Estado miembro*”.¹⁰¹

Dicho cambio seguramente ha representado una novedad de gran importancia. Aún así, la modificación del artículo 203 del Tratado produce consecuencias sólo para los entes de nivel regional y, en este sentido, tiene una relevancia bastante limitada para nuestro objeto de estudio. Mucho más interesante, desde nuestra perspectiva, resultan las otras dos novedades introducidas por el Tratado de Maastricht. La primera es la creación del Comité de las Regiones, el cual se tratará de forma específica en los sucesivos párrafos de este capítulo. La segunda está constituida por la formalización del principio de subsidiariedad, reconocido en tres diferentes puntos del Tratado que instituye la Unión Europea.

¹⁰¹ Véase el Tratado sobre la Unión Europea, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/11992>

En lo que concierne a la formalización del principio de subsidiariedad, se podría decir que el Tratado de Maastricht marca el ingreso de tal principio en el derecho primario de la Comunidad Europea. En este sentido, el Tratado constituye la etapa final de una evolución que se ha desarrollado a lo largo de todo el proceso de integración europea. De hecho, los tratados de Roma ya contenían referencias implícitas al principio de subsidiariedad. Para la primera definición de este principio, todavía será necesario esperar a la cumbre de París de 1974, en ocasión de la cual la Comisión manifestó la voluntad de utilizar el principio de subsidiariedad, en la fase constitutiva de la Unión Europea, para la atribución de las competencias entre Comunidad y Estados miembros. De esta manera se habría evitado el peligro de la creación de un “*súper estado centralizador*”¹⁰² y la Unión habría desarrollado solo aquellas funciones que los Estados miembros no habrían podido desarrollar eficazmente.

Fue con las mismas intenciones, manifestadas en ocasión de la cumbre de París, que el principio de subsidiariedad fue insertado en el proyecto de Tratado sobre la Unión Europea aprobado con una gran mayoría por el Parlamento Europeo el 17 febrero de 1984. En particular en el proyecto se establecía que la competencia normativa de la Unión Europea podía ser exclusiva o concurrente. Respecto a la primera, se precisaba que: “*Cuando el presente Tratado atribuya una competencia exclusiva a la Unión, sus instituciones serán la únicas competentes en la materia; las autoridades nacionales sólo podrán intervenir si la ley de la Unión lo prevé. Las reglas nacionales seguirán en vigor en tanto que la Unión no haya sido legislada*”¹⁰³.

En lo que se refiere al ejercicio de las competencias concurrentes, reaparecía el principio de subsidiariedad, esta vez como criterio relativo al ejercicio de las mismas. El artículo 12 punto 2 del proyecto establecía que: “*La Unión sólo intervendrá para realizar aquellas funciones que puedan ser comprendidas en común de una manera eficaz que por los Estados miembros separadamente, en particular aquéllas cuya realización exija la acción de la Unión, dado que su dimensión o sus efectos superan las fronteras nacionales*”¹⁰⁴.

¹⁰² *Rapporto della Commissione sull'Unione Europea*, 1975, ahora en Boll. Ce, sup. 5/1975, p. 9-10.

¹⁰³ GIALDINO C. C., *Il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea*, Roma, 1993, p. 15 y siguientes.

¹⁰⁴ Ibíd.

Desde la lectura de estas disposiciones se puede notar que al principio de subsidiariedad se le otorgó una interpretación positiva, porque a través de éste venían devueltas a las instituciones supranacionales aquellas tareas que podían ser mejor desarrolladas respecto a los Estados miembros. No obstante, la subsidiariedad todavía no constituía un principio general. De hecho habrá que esperar al Acta Única Europea de 1986 para que el principio reciba su primera enunciación normativa, aunque limitada a la materia ambiental, a través del artículo 130 R, el cual establece que “*la Comunidad actuará en el ámbito del medio ambiente en la medida que los objetivos (de la política medioambiental) pueden ser alcanzados mejor en el plano comunitario que en el plano de los particulares Estados miembros*”. A pesar de este reconocimiento, es sólo a través del Tratado de Maastricht que el principio de subsidiariedad ha encontrado una fórmula más definida, pues, ha sido propiamente institucionalizado; sin olvidar que ha dejado abiertos algunos problemas relacionados con su naturaleza ambigua.

En el Tratado de Maastricht el principio de subsidiariedad es citado en tres puntos diferentes: en el preámbulo, en las disposiciones comunes al artículo B segundo punto, y en el artículo 3 B, en la parte primera del Título II del Tratado. En el Preámbulo se afirma que “*las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad*”.¹⁰⁵ En el artículo B 2º punto de las disposiciones comunes, se precisa que “*los objetivos de la Unión se alcanzarán conforme a las disposiciones del presente Tratado, en las condiciones y según los ritmos previstos y en el respeto del principio de subsidiariedad*”; Finalmente, el artículo 3B, establece que “*la Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna. En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario*”.¹⁰⁶

Se podría decir que la introducción del principio de subsidiariedad constituía una respuesta al incremento de las competencias normativas de la Comunidad a través de la adopción del Acta Única Europea. Una de las razones sería que los gobiernos nacionales se veían amenazados por el

¹⁰⁵ Véase el Tratado sobre la Unión Europea, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/11992>

¹⁰⁶ En el artículo 3 B la mención del principio de subsidiariedad está acompañada por la referencia a otros dos principios: repartición de las competencias y proporcionalidad.

hecho que el derecho comunitario no daba una respuesta precisa sobre el reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros. Este hecho era evidente sobre todo en los sectores de competencia no exclusiva, ámbito cuyos eventuales conflictos se solucionaban aplicando la supremacía del derecho comunitario respecto al nacional. En este sentido, una vez verificado que la Comunidad no tiene competencia exclusiva en un determinado sector, el principio de subsidiariedad permite establecer si la Comunidad debería realmente intervenir en la materia. En principio, la acción de los Estados miembros es preferible a menos que se demuestre que la intervención comunitaria sería más apropiada para lograr los objetivos específicos.

Delineado de esta manera en el Tratado de Maastricht, el principio de subsidiariedad encontraba dos importantes límites para nuestro objeto de estudio. En primer lugar, se regulaban solamente las relaciones entre la Comunidad Europea y los Estados miembros, sin hacer ninguna referencia a los niveles de gobierno subestatales. En este sentido, el principio de subsidiariedad no sistematizaba las relaciones entre la Comunidad Europea y las colectividades territoriales, ni tampoco las relaciones entre los Estados centrales y sus articulaciones territoriales. La exclusión de los niveles de gobierno subestatales de la formulación del principio de subsidiariedad parece una paradoja si se piensa que los gobiernos subestatales estaban entre los que más habían luchado para la inclusión de dicho principio en el Tratado. La Asamblea de las Regiones Europeas, por ejemplo, había sido uno de los actores institucionales que con más fuerza reclamaban la introducción de la subsidiariedad en el Tratado de Maastricht. El segundo límite atañe a la inexistencia de una lista de materias de competencia concurrente y por lo tanto era difícil encontrar los sectores de aplicación del principio de subsidiariedad.¹⁰⁷

El 25 de octubre de 1993 el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, firmaron un acuerdo titulado “Democracia, transparencia y subsidiariedad” que oficializaba el compromiso de las instituciones a tener en cuenta el principio de subsidiariedad en el momento de elaborar las propuestas legislativas. Muchos de los puntos contenidos en este acuerdo han sido insertados en el Protocolo sobre la aplicación del principio de subsidiariedad y proporcionalidad anexo al Tratado de Ámsterdam. Dicho Protocolo ha introducido en el derecho comunitario mecanismos procedimentales para adaptar los procesos de toma de decisiones a la aplicación del principio de subsidiariedad. Estos mecanismos conciernen sobre todo a la fase de la iniciativa legislativa, en la

¹⁰⁷ Para profundizar el tema relativo al nacimiento y la afirmación del principio de subsidiariedad véase MASSA PINTO I., cit., p. 15 y siguientes.

cual la Comisión está llamada a promover amplias consultas y a utilizar indicadores cualitativos para demostrar que el objetivo perseguido puede ser realizado de mejor manera a través de una acción a nivel comunitario.

Los trabajos de preparación de la convención europea han constituido la ocasión para seguir en el recorrido de valorización de la dimensión local y regional empezado con el Tratado de Maastricht. Desde el principio del debate sobre el futuro de la Unión Europea, abierto después de la firma del Tratado de Niza, el fortalecimiento del papel de los entes locales y regionales al interior del sistema institucional comunitario ha tenido una importancia especial. El Parlamento Europeo, con los informes Napolitano y Lamassoure, ha reconocido la necesidad de renovar la implicación de los entes subestatales en cuanto actores políticos y institucionales. El objetivo consistía en auspiciar, sobre todo, que los estados que componen la Unión asociaran a sus respectivos entes territoriales en la preparación y, quizás, en la actuación de las normas comunitarias.

También el Consejo Europeo, en la Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea, que dio comienzo a la convención europea, ha destacado como prioridades de las reformas estructurales “*un mejor reparto de las competencias de la Unión y de los Estados miembros capaz de tener en cuenta también las articulaciones internas de los Estados miembros*”.¹⁰⁸ El Tratado que adopta una constitución para Europa, suscrito en Roma el 29 octubre 2004, contenía disposiciones dirigidas al fortalecimiento de las posiciones de los entes subestatales. En primer lugar hay que destacar que el artículo I-5, incorporando la petición hecha por el Comité de las Regiones, disponía que la “*Unión respetará la identidad nacional de los Estados miembros, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo que respecta a la identidad local regional*”.¹⁰⁹

A dicha disposición se incorpora la parte segunda del Tratado de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Aquí en el preámbulo se lee que «*la Unión contribuye a la preservación y al desarrollo de los valores comunes, respetando la diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa, así como la identidad nacional de los Estados miembros y la organización de sus poderes públicos a nivel nacional, regional y local*». La atención a las identidades regionales es confirmada también por el artículo III-121 del Tratado, en base al cual, en la elaboración e implementación de las políticas, la Unión y los Estados están llamados a respetar

¹⁰⁸ Para consultar la declaración véase <http://european-convention.eu.int/pdf/LKNES.pdf>

¹⁰⁹ Véase : <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:ES:HTML>

“las disposiciones *legales* o administrativas y *los usos de los* Estados miembros, *en particular en lo que respecta a los* ritos religiosos, las tradiciones culturales y los patrimonios regionales”.¹¹⁰ Por lo que concierne al ámbito más bien institucional, las novedades más importantes introducidas por el proyecto de constitución pueden ser resumidas en el fortalecimiento del papel del Comité de las Regiones y en la nueva ordenación del principio de subsidiariedad y sus aspectos procedimentales. Estos aspectos han sido sustancialmente confirmados en el nuevo tratado de la Unión europea así como modificado por el Tratado de Lisboa.

1.2. La dimensión local en el Tratado de la Unión europea

Como sabemos, la elaboración del Tratado de Lisboa se ha revelado necesaria para salir del *impasse* institucional generado por los resultados negativos de los referéndums en Francia y en Países Bajos, que de hecho bloquearon el proceso de ratificación del Tratado-Constitución impidiendo su entrada en vigor. Se decidió, entonces, proponer un nuevo Tratado para que fuera ratificado por todos los Estados miembros. Sin embargo, el rechazo del electorado irlandés el 12 de Junio de 2008 al nuevo Tratado de Lisboa creó nuevas perplejidades, si bien con una nueva consulta se despejó el camino para que Irlanda ratificara el Tratado, permitiendo su definitiva entrada en vigor.

Se podría decir que el nuevo Tratado de Lisboa, que modifica el tratado sobre la Unión Europea y el Tratado que instituye la Comunidad europea, mantiene la esencia de las innovaciones elaboradas durante la convención europea relativas a la dimensión local y regional del proceso de integración europea. Entre los aspectos de mayor interés del modificado Tratado de la Unión Europea introduce en nuestra materia es posible destacar, en primer lugar, la disposición del artículo 3 a través de la cual se declara que la Unión fomentará la “*cohesión económica, social y territorial*”¹¹¹ entre los Estado miembros. Sin embargo, el reconocimiento explícito a la dimensión territorial junto con la dimensión económica y social, supone la incorporación de este concepto a todas las políticas comunitarias. Se trata, en definitiva, de que las políticas públicas diseñadas en Bruselas tomen en consideración su impacto territorial para evitar efectos contradictorios y mejorar su efectividad.

¹¹⁰ Véase: <http://eur-lex.europa.eu/JOHTML.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:ES>:

¹¹¹ Véase Tratado de Lisboa: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1296&lang=es>

Esto vale sobre todo para aquellas políticas públicas que tienen mayor impacto local, como las de cohesión, transporte, energía, agricultura, medioambiente, empleo, competencia e investigación.

Otra novedad importante que incorpora el nuevo Tratado de la Unión Europea es el reconocimiento de la dimensión regional y local como parte integrante de la compleja arquitectura institucional de la Unión Europea. El artículo 4, dispone que la “*Unión respetará la igualdad de los Estados miembros antes los tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de estos, también a lo referente a la autonomía local y regional*”.¹¹² En este sentido, cabe destacar la importancia de dicha disposición que, en primer lugar, evita el riesgo de una intromisión de la Unión Europea en los asuntos internos de los Estados miembros, aclarando que la dimensión local y regional representa parte integrante del complejo sistema institucional comunitario. Además la explícita referencia a “*las autonomías local y regional*” parece confirmar la importancia de las administraciones enunciadas en la descentralización como entes dotados de un núcleo de competencias propias.

En lo que concierne a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, cuyo Preámbulo, como hemos destacado, llama al respeto de la autonomía local y regional, el artículo 6 del TUE establece que “la Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea *del 7 de diciembre de 2000, tal y como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados*”.

En materia de competencias, el TUE en el artículo 5, que de hecho sustituye al artículo 5 del Tratado que instituye la Comunidad Económica Europea, dispone que “*en virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros*”.¹¹³

Sobre todo, en el párrafo 3 del mismo artículo, el Tratado implica a los niveles de gobierno subestatales en la formulación del principio de subsidiariedad. Aquí se prevé que en virtud de dicho principio, “*en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en*

¹¹² Ibíd.

¹¹³ Ibíd.

caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión".¹¹⁴ El párrafo 3 prosigue afirmando que "las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad al que ya nos hemos referido. Los Parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo".

Siempre en lo que concierne a la incidencia de la legislación comunitaria sobre los entes regionales y locales, al artículo 5 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad prosigue disponiendo que "los proyectos de actos legislativos tendrán debidamente en cuenta la necesidad de cualquier carga, tanto financiera como administrativa, que recaiga sobre la Unión, los gobiernos nacionales, las autoridades regionales o locales, los agentes económicos o los ciudadanos sea lo más reducida posible y proporcional al objetivos que se desea alcanzar".¹¹⁵

El artículo 6 del mismo Protocolo introduce un mecanismo que da la posibilidad, a los parlamentos regionales con poderes legislativos, de asociarse al procedimiento de alerta precoz. De hecho, los parlamentos nacionales pueden, dentro de un plazo de ocho semanas desde el envío de un proyecto de acto legislativo, remitir a los presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión un dictamen motivado que expone las razones por las cuales se cree que el proyecto no respeta el principio de subsidiariedad. Esta disposición representa seguramente un punto relevante, si se piensa que, con tal fin, los parlamentos nacionales pueden consultar, cuando proceda, "a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas".¹¹⁶

Esta última disposición ha sido el centro de interés de los técnicos del sector y ha llevado a la institución de un nuevo sistema de control preliminar de las subsidiariedad recogido en dos fases de experimentación en el ámbito de la red de monitoreo de la subsidiariedad instituida por el Comité de las Regiones. En este sentido, cabe precisar que el mayor obstáculo a la implicación de las

¹¹⁴ Véase CORTES MARTIN J.M., p. 265 y siguientes.

¹¹⁵ Ibíd.

¹¹⁶ Ibíd.

regiones con competencias legislativas en el procedimiento de alerta precoz es el plazo de ocho semanas. Por esta razón, bajo la guía del Comité de las regiones se han desarrollado algunos experimentos que simulan estas consultas, así como trabajos para coordinar los procedimientos, por ejemplo a través de un cuestionario de evaluación de las propuestas normativas de la Comisión bajo los perfiles de la subsidiariedad y proporcionalidad.

Es importante subrayar que el artículo 8 del Protocolo se prevé la competencia de la Corte de Justicia para pronunciarse sobre los recursos referentes a la violación del principio de subsidiariedad, propuestos por el Comité de las Regiones, en los casos de decisiones que para ser adoptadas necesitan su consulta. A este derecho se añade el de recurso, previsto por el artículo 263 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, que puede ser utilizado por el Comité para salvaguardar sus prerrogativas. Finalmente, hay que el TUE introduce un nuevo artículo 13, relativo a las instituciones de la Unión, en el cual son precisadas también las funciones del Comité. En particular, el párrafo 4 de dicho artículo dispone que “*el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión estarán asistidos por un Comité Económico y Social y por un Comité de las Regiones que ejercerán funciones consultivas*”.

2. Representación oficial: el Comité de las Regiones

En efecto, la creación del Comité de las Regiones tiene sus raíces en los debates que acompañaron la elaboración del Tratado de Maastricht. En el ámbito de las dos conferencias intergubernamentales que precedieron la aprobación del tratado, la propuesta relativa a la creación de un órgano de representación de los entes subestatales fue considerada como una adaptación a los nuevos retos del proceso de construcción europea. Más allá de las modificaciones necesarias para la realización de la unión económica y monetaria, la Comunidad Europea necesitaba dotarse de un proceso de toma de decisiones más eficiente y democrático. En este sentido, la creación de un órgano de representación de los entes regionales y locales fue pensada como la manera para poner remedio al déficit democrático en el proceso de integración europea.

En principio, las presiones ejercidas por los entes regionales y locales a nivel europeo y dentro de los Estados miembros fueron las que llevaron a la introducción del tema de la participación de los entes subestatales en el debate sobre la reforma de los tratados. En este sentido, como destaca Huici Sancho, las iniciativas fueron desarrolladas en tres niveles: “*En primer lugar los entes subestatales se manifiestan directamente a través de la conferencia sobre la Europa de las regiones y de sus principales asociaciones en ámbito europeo, concretamente la ARE y el CMRE. En segundo lugar estas aspiraciones son en general bien recibidas por el Parlamento Europeo y la Comisión, instituciones que [...] ya mantenían un diálogo directo con estos entes y son por esto más permeables a sus intereses. Finalmente la postura adoptada por los Estados depende, también, en gran medida de la capacidad de influencia de los entes locales y regionales dentro de los mismos*”.¹¹⁷

En lo que se refiere a este último punto, hay que destacar el papel desarrollado por parte de los länder alemanes, interesados en asegurar una interpretación regional del principio de subsidiariedad en el ámbito de sus competencias. De hecho, dichos entes participaron activamente en el proceso de negociación y de adopción del Tratado de Maastricht, haciendo valer sus razones y sus intereses frente a los gobiernos nacionales.¹¹⁸ Como destacan algunos autores,¹¹⁹ desde el principio de las conferencias intergubernamentales que precedieron la aprobación del tratado, estaba claro que la importancia política de esta cuestión para algunos Estados llevaría inevitablemente a la creación de un órgano de representación de los órganos regionales y locales en la Unión Europea. Las dificultades y los puntos conflictivos que se planteaban concernían a aspectos de composición, competencias y funcionamiento que habría debido tener dicho órgano. Al final, se optó por la creación de un órgano representativo tanto de los entes regionales como de los entes locales, que tuviera la potestad de ser escuchado por el Parlamento Europeo, por el Consejo y por la Comisión Europea y que estuviera dotado de un único órgano plenario, la Asamblea.

Hoy en día, en cuanto órgano consultivo, el Comité de las Regiones representa oficialmente la voz de las entidades subestatales en el proceso comunitario de toma de decisiones. Sin embargo, su papel ha adquirido más importancia a partir de la publicación del Libro Blanco sobre la gobernanza

¹¹⁷ HUICI SANCHO L., cit. p. 48 y siguientes.

¹¹⁸ AGUILERA DE PRAT C.R., *De la Europa “de las regiones” a la Europa con las regiones*, p. 63. Disponible en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1975791>

¹¹⁹ HUICI SANCHO L., cit. p. 48 y siguientes.

europea, elaborado por la Comisión Europea, en cuyo ámbito ha sido destacada la necesidad de potenciar el diálogo entre las instituciones comunitarias y los representantes de las colectividades locales y regionales. El Libro Blanco la Comisión europea, ha revisado sustancialmente el papel que el Comité de las Regiones estaba llamado a desarrollar en el escenario comunitario. Como hemos visto, el documento atribuye al Comité un papel activo en el ámbito de la actuación de los nuevos mecanismos de gobernanza de la Unión Europea.

A la luz de los cambios introducidos por el Libro Blanco, el Comité y la Comisión Europea han suscrito un Protocolo de cooperación, cuyos contenidos han sido renovados a través de un nuevo acuerdo firmado el 17 noviembre de 2005, el cual ha sido integrado por un *addendum* adoptado en el 5 de Junio de 2007. El objetivo de este último Protocolo es fortalecer el papel desarrollado por el Comité de las Regiones, sobre todo, a través del fortalecimiento de su función consultiva y la atribución de un nuevo protagonismo en el ámbito de los diálogos estructurales y del control del principio de subsidiariedad. En primer lugar, la focalización de este objetivo pasa por la coordinación de las agendas políticas de las dos instituciones. De hecho, el acuerdo prevé que el Presidente de la Comisión presente a la Asamblea del Comité de las Regiones las líneas fundamentales del programa de trabajo anual de la Comisión. Esto permite al Comité de las Regiones conocer con antelación las prioridades y las orientaciones alrededor de las cuales se llevaran a cabo los trabajos de la Comisión.

El diálogo entre las dos instituciones es además mejorado a través de la previsión de encuentros anuales, entre el Presidente del Comité y el Presidente de la Comisión, centrados en hacer balance sobre la aplicación del Protocolo. En ocasión de estos encuentros son también evidenciadas las prioridades sobre las cuales hay que fortalecer la cooperación entre la Comisión y el Comité.¹²⁰ En lo que concierne, explícitamente, al fortalecimiento de la función consultiva del Comité, el Protocolo introduce una mejora en el intercambio de documentos e información entre las dos instituciones. La Comisión trasmite al Comité el listado de las propuestas sobre las cuales está prevista la consulta obligatoria y de aquellas por las cuales la Comisión considera oportuno proceder a la consulta facultativa del Comité. De hecho, es el mismo Protocolo el que prevé las

¹²⁰ A propósito véase también ESPOSITO M., *Dal libro bianco sulla governance europea alla convenzione sul futuro dell'Europa: il Comitato delle Regioni e le sue componenti*, en ‘Le istituzioni del federalismo’ XXV, no.1, Rimini, 2004, p. 128 y siguientes.

circunstancias en las cuales la Comisión tiene la posibilidad de proceder a la consulta facultativa del Comité.

Un punto importante del Protocolo es seguramente el que prevé una mayor implicación del Comité en la elaboración de las propuestas legislativas, a través de la elaboración de dictámenes y estudios sobre el posible impacto que las propuestas de la Comisión pueden tener a nivel territorial. Con tal objetivo, la Comisión comunica al Comité el tema objeto de análisis y el relativo al plazo para su elaboración. Para la preparación de dichos dictámenes y estudios, el Comité lleva a cabo consultas con los entes locales y regionales a través de las asociaciones de colectividades territoriales y de las oficinas de dichos entes instaladas en Bruselas.

Finalmente, el Protocolo introduce otro importante paso hacia el fortalecimiento del papel del Comité, asegurando que la Comisión se preocupe de proporcionar al Comité informes en los cuales se explican las razones por las cuales se ha decidido tener en cuenta las observaciones contenidas en los dictámenes elaborados por el Comité. Como hemos visto, a este hecho se añade el papel central atribuido al Comité en el ámbito de las consultas de las colectividades territoriales y de sus asociaciones. Además, el Comité está llamado a colaborar con la Comisión Europea sobre el control del principio de subsidiariedad.

Para llevar a cabo esta función, el Comité de las Regiones ha constituido una red específica para el monitoreo del principio de subsidiariedad. La red ha sido creada para facilitar el intercambio de informaciones entre entes locales y regionales en relación a los documentos políticos y a las iniciativas legislativas de la Comisión. Como destacan los expertos del Comité de las Regiones, esta red es fundamental para proveer informaciones y estimular las reflexiones de los miembros del Comité en el momento de preparar informes y dictámenes. Hoy en día la red está integrada por 112 instituciones miembro pertenecientes a 26 países diferentes.¹²¹

Sin embargo, la firma del Protocolo de cooperación con la Comisión europea, así como las otras iniciativas, han contribuido a mejorar la capacidad de incidencia del Comité. Aun así, el Comité de las Regiones sigue teniendo importantes problemas estructurales que afectan su eficacia y

¹²¹ Sobre la red para el control del principio de subsidiariedad, véase la pagina web del Comité de las Regiones (www.cor.eu)

representatividad.¹²² De hecho, no hay que olvidar que el papel del Comité de las Regiones se basa en la función consultiva que dicho órgano ejerce en el ámbito de las materias previstas por los Tratados. En este sentido, según los representantes del mundo local, la implicación de los gobiernos locales en el proceso de construcción europea debe pasar necesariamente para la asignación de nuevos poderes y competencias al Comité de las Regiones. Además, las colectividades locales destacan la necesidad de mejorar la representatividad de este órgano, introduciendo nuevos instrumentos de coordinación con los entes locales y diferenciándolos de aquellos protagonizados por las autoridades regionales.¹²³

2.1. Composición

El artículo 300 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece que “*El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión estarán asistidos por un Comité Económico y Social y por un Comité de las Regiones, que ejercerán funciones consultivas*”.¹²⁴ El punto 3 del mismo artículo confirma cuanto ya había sido introducido a través del Tratado de Niza, aclarando que el Comité estará compuesto por representantes de los entes regionales y locales que sean titulares de un mandato electoral en un ente regional o local, o que tengan responsabilidad política ante una asamblea elegida. En este sentido, hay que recordar que en el ámbito de la reglamentación introducida por el Tratado de Maastricht se registraba la falta de una disposición específica capaz de garantizar la función representativa del Comité de las Regiones. De todas formas, la literatura destaca que desde su primera formación se ha registrado una fuerte presencia de cargos electos en el ámbito del Comité de las Regiones.¹²⁵

¹²² AGUILERA DE PRAT C. R., cit., p. 63 y siguientes.

¹²³ Entrevista con DE LA VARGA O., jefe del servicio de cooperación europea de la Diputació de Barcelona (Barcelona, 15de Enero de 2010)

¹²⁴ Véase Tratado sobre la Unión Europea, cit.

¹²⁵ FALCONE V., *Il Comitato delle regioni: esperienze e prospettive* en D'ATENA, *L'Europa delle autonomie*, Milano, 2003, p. 248.

El Tratado sobre el funcionamiento de la Unión Europea confirma otras disposiciones introducidas por el Tratado de Niza, aclarando que el número de miembros del Comité no puede ser superior a 350. Actualmente el Comité de las Regiones está integrado por 344 miembros (y por un igual número de suplentes) que son nombrados por parte del Consejo por un período de cinco años,¹²⁶ conforme a la propuesta presentada por cada Estado miembro. Cuando caduca el mandato en base al cual han sido propuestos, los miembros del Comité dejan automáticamente el cargo y son substituidos por otros miembros según el mismo procedimiento.

Los miembros del Comité no pueden ser al mismo tiempo miembros del Parlamento Europeo (artículo 305 TFUE). Los que están llamados a integrar la composición del Comité ejercen su función con total independencia ya que no están vinculados por ningún mandato imperativo. Estos desarrollan sus funciones en total autonomía y en el general interés de la Comunidad (artículo 300, punto 3, TFUE). Los miembros y los suplentes de un Estado integran la delegación nacional, la cual establece su propia organización interna y nomina un presidente. Los miembros y los suplentes de las diferentes delegaciones pueden juntarse en grupos políticos en base a sus afinidades políticas. Actualmente, en el interior del Comité existen cuatro grupos políticos: Partido Popular Europeo (PPE), Partido Socialista Europeo (PSE), Grupo de la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa (ALDE) y Grupo de Alianza Europea (UEN-EA).¹²⁷

El Tratado no impone ninguna regla precisa sobre la composición de las delegaciones nacionales en el seno del Comité. Por lo tanto, cada Estado tiene la posibilidad de establecer modalidades y procedimientos para la formación de dichas delegaciones. Los miembros correspondientes a cada Estado en el interior del Comité son elegidos sobre la base de un criterio que refleja los datos relativos a la población nacional, como también sucede en el caso de los europarlamentarios. De hecho, la previsión de disposiciones específicas no se habría relacionado bien con el alto índice de diversidad que caracteriza el sistema de articulación territorial de los diferentes Estados. Por esta razón, una vez establecido que los miembros del Comité tienen que ser electos o políticamente responsables ante una asamblea elegida a nivel local o regional, el Tratado deja a los Estados miembros total discrecionalidad en relación a las modalidades para la composición del listado.

¹²⁶ Nueva disposición introducida por el Tratado de Lisboa. Anteriormente, los miembros eran nombrados por 4 años.

¹²⁷ Para profundizar el tema véase la página web del Comité de las Regiones. www.cor.eu

En concreto, la repartición de los escaños entre los diferentes niveles de gobierno difiere en cada Estado miembro. Según cálculos realizados sobre la base de los datos proporcionados por la página web del Comité de las Regiones, del total de 344 escaños, 153 (44,47%) son atribuidos a los representantes regionales (NUTS I), 163 (47,39%) corresponden a los entes locales de primer nivel (NUTS II), mientras 28 (8,14%) escaños son para las administraciones locales de nivel intermedio (NUTS III).

Por lo que se refiere a las delegaciones de los Estados federales o integralmente regionalizados (Bélgica, Alemania, Austria, España, Italia, Francia, Polonia, República Checa, Reino Unido y Eslovaquia), el componente regional generalmente prevalece respecto al componente local. Esta tendencia asume proporciones extremas en el caso de Bélgica que no tiene ningún representante del mundo local. En este sentido, la excepción es representada por la delegación polaca en la cual el número de los representantes de entes de primer nivel supera el de los representantes regionales (11 representantes de entes locales de primer nivel contra 10 exponentes de entidades regionales). En el caso de Francia, los representantes regionales son 12, así como 12 son los representantes del mundo local (6 de entes locales de primer nivel y 6 de entes locales de nivel intermedio). Una prevalencia de exponentes regionales se registra también en la delegación finlandesa (5 representantes regionales contra 4 de entidades locales de primer nivel) y en la irlandesa (7 exponentes regionales contra 2 exponentes de autoridades locales de primer nivel).

En los Estados no regionalizados, o parcialmente regionalizados, en los cuales los procesos de regionalización han abarcado sólo a una parte del territorio nacional, la respectiva delegación nacional ve la prevalencia numérica de los entes locales. En el caso de Bulgaria, Estonia, Grecia, Chipre, Letonia, Luxemburgo, Malta, Rumania y Eslovenia las delegaciones nacionales son integradas exclusivamente por representantes de entes locales (de primer nivel y de nivel intermedio). En el caso de Lituania y Portugal los representantes regionales son 2 contra respectivamente 7 y 10 representantes del mundo local. La prevalencia de los entes locales es evidente también en las delegaciones de otros países como Dinamarca, Suecia, y Hungría. En el caso de Países Bajos la delegación nacional es integrada en igual número por representantes del mundo regional y local (6 exponentes de gobiernos regionales y 6 de entes locales de primer nivel).¹²⁸

¹²⁸ Ibid.

En algunas delegaciones el equilibrio entre los componentes territoriales es realizado utilizando criterios diferentes según se trate de miembros titulares o suplentes. Un ejemplo está representado por el caso de Italia, donde a la prevalencia de los representantes regionales entre los miembros titulares se contrapone el mayor número de representantes locales entre los suplentes. Aún más ejemplificativo es el caso de Bélgica, cuya delegación comprende sólo representantes locales entre los miembros suplentes.¹²⁹

Finalmente, cabe precisar que en lo que concierne a los representantes de entes locales está muy difundido el fenómeno de la representación colectiva. Debido a la numerosa presencia de estos entes en el territorio de los Estados miembros, generalmente los miembros de las delegaciones nacionales son representantes de toda, o de buena parte de la categoría de los entes locales. Este es por ejemplo el caso de Alemania y de Francia, en cuya delegación está presente un representante de la asociación nacional de las autoridades locales de nivel intermedio. Por el contrario, en el caso de los representantes regionales, estos están generalmente llamados a expresar únicamente el interés del ente territorial al cual pertenecen.¹³⁰

2.2. El papel consultivo del Comité

La función consultiva del Comité está especificada en el artículo 307 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea, el cual dispone que el Parlamento europeo, el Consejo y la Comisión consultan al Comité de las Regiones en los casos previsto por los Tratados y en todos los casos en que lo consideran oportuno, en particular en materia de cooperación transfronteriza. Si lo consideran necesario el Consejo y la Comisión «*fijaran al Comité un plazo para la presentación de su dictamen, que no podrá ser inferior a un mes a partir de la fecha de la notificación que, a tal fin, se curse el Presidente. Trascurrido el plazo fijado sin haberse recibido el dictamen, podrá prescindirse del mismo*».¹³¹

¹²⁹ Ibíd.

¹³⁰ Entrevista con LEHMANN J., técnica de asuntos europeos de la federación de provincias alemanas (Bruselas, 14 de Septiembre de 2010)

¹³¹ Véase CORTES MARTIN J. M., p. 265 y siguientes.

En base a lo que dispone el tercer punto del artículo 307, si hay intereses regionales específicos en juego, el Comité de las Regiones puede emitir un dictamen cuando el Comité Económico y Social sea consultado en aplicación del artículo 304. Con tal fin el Comité de las Regiones es informado por el Consejo o la Comisión de esta solicitud de dictamen. El cuarto y quinto punto del artículo disponen en relación a la posibilidad de que el Comité sea consultado por el Parlamento Europeo, y emita, cuando lo considere conveniente, un dictamen de propia iniciativa. En estos casos el dictamen del Comité será remitido al Consejo y a la Comisión junto con el acta de las deliberaciones.

Es posible diferenciar la función consultiva del Comité de las Regiones entre los casos de consulta obligatoria y aquellos de consulta facultativa. En lo que concierne a la consulta obligatoria, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión deben pedir el dictamen del Comité cuando se traten determinadas materias establecidas en los Tratados. En principio, el Tratado de Maastricht había previsto la obligación de consulta en relación a educación, cultura, sanidad pública, las redes transeuropeas de transportes, energía y telecomunicaciones, y cohesión económica y social. Despues del Tratado de Ámsterdam la consulta obligatoria del Comité ha sido extendida a otros ámbitos como transportes, política social, medio ambiente, empleo y formación profesional. En fin, el Tratado de Lisboa ha ampliado las competencias de consulta obligatoria del Comité a nuevos ámbitos políticos como la energía y el cambio climático. Por lo que se refiere a la consulta facultativa, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión pueden solicitar un dictamen del Comité en cualquier caso que consideren oportuno.

A estos dos tipos de consulta se le añade, como hemos visto, la posibilidad de que el Comité formule dictámenes en caso de que el Comité Económico y Social haya sido consultado sobre una determinada materia que presenta aspectos de interés a nivel territorial. Además, cuando se considere oportuno, el Comité puede formular dictámenes sobre sectores de especial interés para las colectividades locales y regionales.¹³² En cualquiera de los casos vistos, es necesario destacar que se trata de dictámenes y que, por tanto, no son vinculantes. Esto, en esencia, representa el gran límite a la participación institucional de regiones y entes locales en el proceso de toma de decisiones. En

¹³² Para profundizar el tema véase HUICI SANCHO L., cit. p. 205 y siguientes.

concreto, dicha participación queda condicionada a la voluntad de las instituciones implicadas puesto que han de tener en cuenta las indicaciones elaboradas por parte del Comité.¹³³

El procedimiento que lleva a la adopción del dictamen empieza con la designación de la comisión competente por parte del Presidente del Comité. El artículo 40 del reglamento interno del Comité, establece que en los casos en que “*el dictamen o del informe fuese competencia de más de una comisión, el Presidente designará la comisión competente para el fondo y, en caso necesario, podrá proponer a la Mesa decidir la creación de un grupo de trabajo formado por representantes de las comisiones de que se trate*”.¹³⁴ El siguiente artículo 41 establece que “*si la comisión encargada de un proyecto de dictamen o de informe no pudiere elaborarlo en el plazo fijado por el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión, la Mesa podrá proponer a la Asamblea que designe un ponente general, encargado de presentar directamente a esta un proyecto de dictamen o de informe. Si el plazo fijado por el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión no fuere suficiente para que la Asamblea designe un ponente general en el pleno, podrá designarlo el Presidente, que informará a la Asamblea en el pleno siguiente*”. En el punto 3 del mismo artículo se aclara que, en ambos casos, la comisión de que se trate celebrará en la medida de lo posible un debate general de orientación sobre el tema del dictamen o del informe.

3. Representación ante las instituciones europeas

Según los expertos del mundo local, a pesar de los avances logrados a lo largo de las últimas dos décadas, el objetivo de acercar las instituciones europeas a la ciudadanía implica la necesidad de desarrollar ulteriormente las novedades introducidas por el Tratado de Lisboa. Para hacer que los ciudadanos sean los verdaderos beneficiarios del proceso de integración europea, es indispensable avanzar hacia un sistema de *multilevel governance* que integre más activamente los gobiernos locales en la Unión Europea y que facilite una mayor eficacia, eficiencia y legitimidad de las políticas comunitarias.

¹³³ Ibid.

¹³⁴ El reglamento está disponible en la página web del Comité. (www.cor.eu)

Como hemos visto, ya existen diferentes canales y mecanismos que permiten la implicación de las colectividades locales en la elaboración de las políticas comunitarias. Esto se hace indispensable si se considera que las autoridades locales junto con las regionales son responsables de la aplicación del 70% de las normativas elaboradas en Bruselas. Además, como ya hemos dicho, del papel desarrollado por las autoridades locales y regionales depende buena parte del éxito de la puesta en marcha de las estrategias europeas.¹³⁵

Aún así, a pesar de los avances logrados, los representantes del mundo local subrayan que la representación de los intereses locales en la arena europea sigue siendo muy complicada. Como ya ha sido destacado en el curso del estudio, los gobiernos locales, a diferencia de los regionales, no tienen acceso al Consejo de la Unión Europea. La participación de los entes locales pasa por el papel desarrollado por parte de otros actores, responsables de representar los intereses locales en el escenario comunitario, entre los cuales, como hemos visto, se encuentra el Comité de las Regiones.

En parte como consecuencia de los límites que afectan al papel del Comité de las Regiones, las últimas décadas han visto la definitiva afirmación de otros actores a través de los cuales las entidades subestatales participan en el proceso de toma de decisiones. En este sentido, un papel determinante es el jugado por las asociaciones de colectividades territoriales, cuya importancia ha ido creciendo a lo largo de todo el proceso de integración europea. Hoy en día son numerosas las redes de gobiernos regionales y locales que operan en la Unión.

Dichas redes representan eficaces instrumentos a través de los cuales las entidades territoriales se expresan en el proceso de toma de decisiones. En algunos casos, la pertenencia a una de estas redes representa una condición *sine qua non* para interactuar con las instituciones europeas. Esto, como hemos visto, es el caso de las consultas que se desarrollan en el ámbito del diálogo estructurado con la Comisión Europea. De hecho en el ámbito de la propuesta sobre la Estrategia Europa 2020 la misma Comisión ha reconocido la contribución fundamental que las redes han dado al proceso de

¹³⁵ FERNANDEZ DE LOSADA A., cit., p. 253 y siguientes.

integración europea por medio de la “*conformación y el dinamismo en torno a la necesidad de reformas*».¹³⁶

Junto a las redes de entes subestatales, el proceso de integración europea ha incluido la progresiva afirmación de otros actores que representan los intereses de las colectividades territoriales en el contexto comunitario. Se trata de las oficinas de las delegaciones locales y regionales en Bruselas. Como consecuencia del progresivo involucramiento de los gobiernos subestatales en el desarrollo de las políticas comunitarias, en la última década el número de dichas oficinas ha ido aumentando rápidamente, tanto que hoy el Parlamento Europeo tiene contabilizadas más de 200 oficinas locales y regionales.¹³⁷

Se trata de oficinas que desarrollan una multitud de actividades y juegan un papel fundamental para la participación de las colectividades territoriales en las políticas comunitarias. Tal papel asume aún más relevancia hoy en día, debido a la intensificación de las relaciones entre dichas oficinas y el Comité de las Regiones. De hecho, la mayoría de las oficinas regionales y locales mantienen relaciones diarias con el personal técnico y con los políticos del Comité. El Comité de las Regiones representa la principal fuente de información para los expertos del mundo local. Con tal propósito cabe destacar que antes de cada sesión se organiza una reunión informativa donde se trata el orden del día, los dictámenes y todos los aspectos de interés para los representantes del mundo local. Una vez enunciados los principales medios que permiten a los entes territoriales actuar en el escenario comunitario, no queda más que pasar a analizar brevemente las principales características de cada uno de estos y el papel que desarrollan en el proceso de integración europea.

3.1. En la actuación de la normativa europea

Otro medio a través del cual los entes territoriales participan en la construcción del proceso de integración europea es el otorgado por la intervención en las organizaciones o redes que reúnen a los gobiernos regionales y locales. La contribución aportada por estos actores ha sido determinante

¹³⁶ El documento se puede encontrar en <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20ES%20BARROSO%20-%20Europe%2020%20-%20ES%20version.pdf>

¹³⁷ Véase FERNANDEZ DE LOSADA A., cit., p. 256 y siguientes.

para que las instituciones comunitarias reconocieran la importancia de incrementar el protagonismo de los entes locales en la elaboración de las políticas europeas. Como consecuencia de la progresiva atención de las instituciones comunitarias a este tipo de redes, éstas van teniendo un papel cada vez más importante.

La primera red de ámbito local creada a nivel europeo ha sido el Consejo Europeo de Municipios y Regiones (CEMR).¹³⁸ Esta organización fue fundada en 1951 en Ginebra, con el objetivo de formar una Europa fuerte y unida, centrada en las autonomías regionales y locales y en el respeto del principio de subsidiariedad. Actualmente el CEMR cuenta con 100.000 miembros. Desde su creación esta red ha sido determinante para promover una mayor atención al ámbito local por parte de las instituciones comunitarias. El CEMR ha sido la organización a través de la cual los entes regionales y locales han ejercido su acción de lobby en el principio del proceso de integración europea.

Ya en 1958, esta organización pedía una implicación de los entes regionales y locales en la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), en la Comunidad Económica Europea (CEE) y en el Euratom. A partir de ahí, el CEMR, junto con otras importantes asociaciones como la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE) y la Unión Internacional de las Autoridades Locales (IULA), ha jugado siempre un papel activo en el proceso de integración europea. Lo ha hecho presionando a los órganos de las comunidades europeas para que se convencieran de constituir un órgano consultivo en el cual las autoridades regionales y locales estuvieran presentes.¹³⁹

La actividad de presión ejercida por el CEMR y por las otras organizaciones lleva a la creación en 1986 del Comité Consultivo de las instituciones locales. A este resultado, algunos años más tarde, le seguirá otro aún más importante constituido por la institución del Comité de las Regiones. Hoy en día el CEMR sigue desarrollando un papel muy activo para fortalecer el papel de los entes locales en el contexto comunitario.

Entre las organizaciones que acompañan al CEMR en la representación de las entidades subestatales está la Asamblea de Regiones de Europa (ARE). Creada en 1985, esta asociación está integrada únicamente por gobiernos regionales. La asociación se define como la voz de las

¹³⁸ <http://www.ccre.org/>

¹³⁹ FERNANDEZ DE LOSADA A., cit. p. 253 y siguientes.

entidades regionales en ámbito europeo e internacional y actúa promoviendo la subsidiariedad y la democracia regional.¹⁴⁰

En el desarrollo de las actividades de promoción del mundo local, cabe destacar el papel de Eurocities.¹⁴¹ Fundada en 1986 con el objetivo de promover los intereses de los territorios urbanos europeos en el diálogo con las instituciones comunitarias, hoy entre sus miembros cuenta con más de 120 ciudades pertenecientes a 30 países diferentes. La constante actividad política de estas organizaciones ha sido determinante para la toma de algunas importantes decisiones que han marcado el ingreso de la “dimensión local” en el marco institucional de la Unión Europea. Es el caso de la definición del principio de subsidiariedad por parte del Tratado de Maastricht o de la institución del Comité de las Regiones, por parte del mismo.

Finalmente, hay que destacar el papel desarrollado por el Consejo de Europa que ha otorgado siempre una atención especial al mundo local. Esta institución, que tiene el estatuto de organización internacional, tiene entre sus objetivos principales la promoción de la democracia y la protección de los derechos humanos y el estado de derecho en Europa. El Consejo, creado en principio como espacio de cooperación intergubernamental, ha reconocido siempre la importancia que tiene la democracia local a nivel europeo. En 1957 en el ámbito de esta institución se crea la Conferencia de Poderes Locales de Europa cuyo logro más importante fue la aprobación de la Carta Europea de la Autonomía Local. De hecho, es en el ámbito de dicha Carta en el que se reconoce y se garantiza por primera vez la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos locales. En este sentido se podría decir que el Consejo de Europa fue precursor en el reconocimiento de la dimensión local en el ámbito europeo.

La intensificación del proceso de integración europea y el nuevo papel atribuido a los gobiernos locales en el ámbito de las políticas comunitarias ha llevado al surgimiento de un gran número de redes de representación de los entes locales y regionales. El papel de estas redes ha adquirido una importancia creciente en el ámbito de la nueva gobernanza europea. Como hemos visto, en el caso del diálogo estructurado, estas redes funcionan como “puente” entre las instituciones comunitarias y los actores locales y regionales. Además, nuevas redes han sido creadas tras el impulso de la misma

¹⁴⁰ www.aer.eu

¹⁴¹ www.eurocities.eu

Comisión Europea, que aprovecha el aporte técnico y de los conocimientos que las redes pueden proveer al momento de la elaboración de las propuestas legislativas.

Se trata de redes muy diferentes entre ellas en cuanto a la estructura y a los objetivos específicos que se proponen. A pesar de las diferencias, de acuerdo con Fernández de Losada,¹⁴² son dos los objetivos primarios que la mayoría de ellas se plantea: la trasferencia y el intercambio de conocimientos y de experiencias, junto con el desarrollo de acciones conjuntas; y la defensa de los intereses compartidos, a través del impulso de estrategias específicas que buscan incidir en la agenda de las instituciones comunitarias. Estas redes constituyen espacios de relación preferencial así como estratégica para la acción europea e internacional de los actores locales. En este sentido, es posible diferenciar dos grandes tipos de redes: aquellas que operan con un perfil generalista y aquellas que lo hacen representando intereses más sectoriales.

Plataformas generalistas

Las plataformas que desarrollan actividades en todos los ámbitos de interés de los gobiernos subestatales son generalmente la que revisten más relevancia en el ámbito comunitario. Entre éstas existen redes que están abiertas al conjunto de los actores subestatales europeos independientemente del tamaño, como por ejemplo el CMRE. Mientras que otras limitan la participación a determinados tipos de entidades territoriales, como por ejemplo la ARE, abierta sólo a regiones; Eurocities, abierta sólo a grandes ciudades europeas; Eurotowns,¹⁴³ integrada por ciudades medianas; o Partenalia,¹⁴⁴ abierta sólo a gobiernos locales de nivel intermedio.

Junto a estas redes cabe citar aquellas plataformas transnacionales que abarcan un espacio geográfico determinado o un conjunto de territorios contiguos. Entre las primeras cabe distinguir entre dos tipologías de plataformas: las Euroregiones y los Euroterritorios.¹⁴⁵ Las primeras están

¹⁴² Ibíd.

¹⁴³ <http://www.eurotowns.org/>

¹⁴⁴ <http://www.partenalia.net>

¹⁴⁵ Según el esquema territorial europeo dichas plataformas persiguen diferentes objetivos: a) favorecer la emergencia de territorios motores para anclar Europa a la economía mundial incorporando al conjunto del espacio europeo; b) evitar una concentración de la riqueza en ciertos territorios privilegiados, creando de esta manera desequilibrios peligrosos

formadas por territorios trasfronterizos y por lo tanto vinculados por una clara proximidad geográfica. Ejemplos de este tipo de entidades están dados por la Euroregión Pirineos Mediterráneo,¹⁴⁶ Euromed¹⁴⁷ o la Euroregión Alpes Mediterráneo.¹⁴⁸

En lo que concierne a los Euroterritorios,¹⁴⁹ estos se definen por la proximidad geográfica aunque sobre todo por la confluencia de intereses. En este caso los territorios no están tan estrechamente relacionados como en el caso de las Euroregiones. Ejemplos de Euroterritorios son la red Arco Latino,¹⁵⁰ que está integrada por los territorios europeos del Mediterráneo, la Comisión Arco Atlántico,¹⁵¹ en la cual participan todos los territorios que se asoman al océano Atlántico, o la Unión de Ciudades Bálticas,¹⁵² que está constituida por más de 100 ciudades de esa área geográfica.

Finalmente, existen también las plataformas que tienen como común denominador un espacio o una connotación geográfica precisa. Esto es el caso de la Conferencia de las Regiones marítimas Periféricas, la Asociación de las Regiones Fronterizas europeas, o la Asociación Euromontana, en la cual participan los territorios montañosos europeos.

Plataformas sectoriales

Las plataformas sectoriales representan generalmente intereses concretos que revisten mucha importancia para los territorios que las conforman. Estas redes actúan principalmente como grupos de presión e intentan influir en las decisiones de los actores implicados en el *policy making*

para el espacio europeo; c) controlar a nivel de los territorios pertinentes la eficacia de las políticas sectoriales; d) conseguir la integración económica de los territorios vecinos (del Este) y del Sur.

¹⁴⁶ www.eurorregion-epm.org

¹⁴⁷ www.euromed.net

¹⁴⁸ www.medalp.eu

¹⁴⁹ Según el esquema territorial europeo se podría decir que el euroterritorio es un espacio dinámico o que puede generar dinamismo para favorecer la integración en la economía mundial; además de actuar como zona de influencia para mejorar el equilibrio territorial europeo.

¹⁵⁰ www.arcolatino.org

¹⁵¹ www.arcatlantique.org

¹⁵² www.ubc.net

comunitario. Algunas de estas redes se han convertido en auténticos interlocutores de la Comisión Europea y de las otras instituciones comunitarias. Además, las redes sectoriales constituyen importantes espacios para el intercambio de experiencias y la trasferencia de conocimiento y buenas prácticas. Generalmente ofrecen a sus socios servicios dirigidos al desarrollo de proyectos transnacionales para la obtención de recursos comunitarios.¹⁵³

Debido al creciente protagonismo asumido por las colectividades territoriales en el ámbito comunitario, en los últimos años han surgido un gran número de plataformas sectoriales que operan en ámbitos muy diferentes, como el económico, el vinculado a la protección del medio ambiente, o el relacionado con temas sociales. Del primer grupo forman parte las redes que representan los intereses de regiones con una fuerte tradición industrial, como EIRA (European Industrial Regions Association),¹⁵⁴ o las que tienen un sector textil muy desarrollado, como ACTE (Asociación de Colectividades Textiles Europeas).¹⁵⁵ De este grupo forman parte también las plataformas que defienden los intereses del sector tecnológico y promueven la investigación en el territorio de la Unión Europea, como hace por ejemplo la red Telecities.¹⁵⁶

En lo que concierne al ámbito de la protección del medio ambiente, son varias las redes que operan en el contexto europeo. Entre estas se pueden destacar ICLEI (Local Governments for Sustainability),¹⁵⁷ la cual promueve el fomento de las sostenibilidad, o Energie-Cités, que promueve el papel estratégico de las ciudades en el campo energético. Finalmente, por lo que se refiere al ámbito social, se encuentran ejemplos de plataformas muy interesantes como REVES, Red Europea de Ciudades y Regiones para la Economía Social, creada en 1997, con el objetivo de promocionar el desarrollo local y la inclusión social a nivel europeo.¹⁵⁸ Otra red que se ocupa de temas sociales relacionados con los entes subestatales es ERLAI (European Regional and Local Authorities for

¹⁵³ Ibíd.

¹⁵⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/territorial/eira_presentation.pdf

¹⁵⁵ www.acte.net

¹⁵⁶ www.telecities.org

¹⁵⁷ www.iclei-europe.org

¹⁵⁸ www.revessnetwork.net

Asylum and Immigration),¹⁵⁹ cuyo objetivo específico es el de fomentar la integración de los inmigrantes que llegan a Europa.

3.2. Las oficinas de representación de los entes locales en Bruselas

En el ámbito de los medios a través de los cuales los entes regionales y locales pueden incrementar su presencia en el proceso de integración europea, las oficinas de representación de los entes locales en Bruselas tienen seguramente un papel estratégico.¹⁶⁰ Como ya hemos dicho, actualmente se calcula que la capital belga cuenta con más de 200 oficinas de representación de gobiernos regionales y locales.¹⁶¹

Las primeras oficinas de este tipo fueron abiertas a mitad de los años ochenta, periodo en el cual ciertos Länder alemanes así como autoridades locales británicas empiezan a darse cuenta de la utilidad de tener una oficina de representación en Bruselas. De hecho, la literatura destaca que la apertura de la oficina de Birmingham en el año 1984 representó el comienzo de este fenómeno. Pero es, sobre todo, a partir de la aprobación del Tratado de Maastricht que asistimos a la afirmación de la presencia regional y local en la capital belga. El nuevo papel atribuido a los entes subestatales con las sucesivas reformas de los tratados fundacionales ha incentivado la apertura de oficinas locales y regionales en Bruselas.¹⁶²

En algunos países como España o Italia, este proceso se ha acompañado a una confrontación más o menos abierta entre los gobiernos locales y las autoridades nacionales que de hecho seguía teniendo

¹⁵⁹ <http://www.emiliaromagnasociale.it/wcm/emiliaromagnasociale/home/immigrazione/Erlai.htm>

¹⁶⁰ MORE C., *A Europe of the Regions vs. The Regions in Europe: reflections on regional engagement in Europe*, European Union Studies Association (EUSA) Annual conference Montreal 17-19 May 2007, disponible en <http://www.unc.edu/euce/eusa2007/papers/moore-c-11e.pdf>

¹⁶¹ Véase HUYSEUNE M.-THEI JANS M., *Brussels as the capital of a Europe of the regions? Regional offices as European policy actors*, en 'The e-journal for the academic research on Brussels', 2008, p 2 y siguientes. Disponible en www.brusselsstudies.be/PDF/EN_57_BruS16EN.pdf

¹⁶² JEFFERY C., *Regional Information Offices in Brussels and Multi-Level Governance in the EU: A UK-German comparison* en JEFFERY C. (ed.), *The Regional Dimension of the European Union*, London, 1997, pp. 183 y siguientes.

el monopolio en tema de relaciones exteriores. Es curioso destacar que en algunos casos las autoridades subestatales han circunvenido las disposiciones legislativas abriendo representaciones no oficiales. Estas situaciones han sido luego normalizadas adoptando enmiendas a las normativas nacionales que regulaban el asunto.¹⁶³

En general, han sido sobre todo los entes regionales más ricos o institucionalmente más fuertes los que adoptan la decisión de abrir una sede en la capital belga. Los estudios demuestran que las competencias atribuidas a regiones y entes locales en el sistema organizativo interno del Estado miembro determina el mayor o menor activismo de estos entes a nivel europeo. En otras palabras, cuanto más importante sea la región o el ente local a nivel nacional, más presupuesto destinará a las representaciones en Bruselas. Hoy en día se calcula que a las oficinas de representación locales se destina una media de 200.000 euros al año, mientras que las oficinas regionales “importantes” como las alemanas o españolas se destina una media de 447.000 euros al año.¹⁶⁴

Alemania, Reino Unido y los países nórdicos, como Dinamarca y Finlandia, son los Estados miembros que tienen el mayor número de oficinas regionales y locales abiertas en Bruselas. Italia y Francia, por el contrario, son los Estados que, en relación a su peso demográfico, han abierto menos oficinas de este tipo en la capital belga. La presencia en Bruselas sigue siendo escasa sobre todo para los entes locales de Luxemburgo y para las entidades subestatales de países que siguen teniendo una estructura político administrativa bastante centralizada, como Irlanda, Portugal o Grecia.¹⁶⁵

Las últimas dos ampliaciones de la Unión Europea han influido seguramente en el aumento de las representaciones regionales y locales en Bruselas. Los procesos de descentralización promovidos en la mayoría de los nuevos países, como consecuencia de los procesos de adhesión, han conllevado a la apertura de numerosas oficinas locales y regionales en la capital belga. A las oficinas polacas se

¹⁶³ HUYSEUNE M.-THEO JANS M., *Representation of local and regional governments to the European Union*, Brussels, 2005, p. 5.

¹⁶⁴ Véase MARKS G.- HAESLY R.- MBAYE H.A.D, *What do subnational offices think they are doing in Brussels?*, en ‘Regional and federal studies’12 no.3, London, 2002, p. 11.

¹⁶⁵ HUYSEUNE M.- THEI JANS M., cit., p. 2 y siguientes.

han añadido eslovacas, checas y sobre todo húngaras. Es interesante destacar también la presencia de delegaciones regionales y locales de Estados candidatos o aspirantes candidatos como Croacia, o Bosnia-Herzegovina.¹⁶⁶

En principio, el interés de maximizar las posibilidades de acceso a las fuentes de financiación de la Unión Europea ha sido determinante para que los gobiernos regionales y locales se decidieran a abrir oficinas de representación en Bruselas. El incremento del presupuesto destinado a la política regional comunitaria a final de los años ochenta y el surgimiento de diversas oportunidades de financiación en el ámbito de otras políticas han sido las razones principales que han llevado a los entes subestatales a dotarse de una oficina en la “capital de Europa”.¹⁶⁷

Hoy en día la búsqueda de oportunidades de financiación y las actividades relacionadas con ésta, como el desarrollo de contactos con las instituciones comunitarias o la búsqueda de socios internacionales, siguen teniendo mucha importancia en la agenda de las delegaciones locales y regionales situadas en Bruselas. Aún así, estas han dejado de ser las razones principales que justifican la presencia de una multitud de oficinas de este tipo en la capital belga. Actualmente la presencia en Bruselas va mucho más allá de las preocupaciones puramente financieras.

Además de aprovechar las posibilidades ofrecidas por los instrumentos de financiación de la Unión Europea, los entes locales tienen cada vez más el interés por implicarse en el proceso de preparación de las políticas de la Unión europea. En este sentido, la proximidad física ante las instituciones es indispensable para participar en los instrumentos de consulta directa e indirecta. Además la presencia en Bruselas asegura una serie de ventajas importantes como la de obtener informaciones privilegiadas en relación a las políticas de interés local, la posibilidad de crear una red de relaciones con otros entes locales o regionales y la posibilidad de instaurar canales de contactos con políticos y funcionarios europeos. En este sentido, la presencia en Bruselas tiene un valor estratégico para los entes subestatales.¹⁶⁸

Se podría decir que el fortalecimiento de la presencia local en Bruselas constituye el resultado de dos tendencias que se han afianzado a lo largo de las últimas décadas. Por un lado, dicho fenómeno

¹⁶⁶ Para una panorámica sobre las oficinas subestatales en Bruselas véase el *Regional offices contact directory* publicado en la página web del Comité de las Regiones, www.cor.eu.

¹⁶⁷ Véase HUYSEUNE M.- THEI JANS M., cit. p. 5 y siguientes.

¹⁶⁸ Ibíd.

representa la consecuencia directa del nuevo papel atribuido a los entes subestatales en el ámbito del proceso de integración europea. Los cambios introducidos por el Tratado de Maastricht y la nueva estrategia de diálogo desarrollada a partir del Libro Blanco sobre la gobernanza europea han incentivado a los entes subestatales a fortalecer su presencia en el escenario europeo a través de la apertura de oficinas específicas.¹⁶⁹

Por el otro lado, este fenómeno constituye el resultado de la tendencia de los grupos de interés de reforzar sus instrumentos de interacción con las instituciones europeas. Así como los demás grupos de interés, los entes locales y regionales se han visto obligados a mejorar sus estrategias de participación a través de la utilización de instrumentos informales, dirigidos a influir en los *policy makers* europeos. En este sentido, las oficinas de las delegaciones en Bruselas desarrollan un papel clave. La Diputació de Barcelona participa de esta tendencia.

Capítulo III

La construcción de una agenda local europea a través de la Diputació de Barcelona

1. La construcción de la agenda europea de la Diputació de Barcelona: necesidades

Como consecuencia de los cambios que se han producido en el panorama mundial y europeo, los entes subestatales han adquirido mayores competencias, capacidad de acción y sobre todo, mayor capacidad de influir e incidir. Como hemos visto, todo esto se ha traducido en la apertura de nuevos espacios que permiten a los gobiernos locales participar activamente en el proceso de integración europea. A la luz del nuevo contexto, los gobiernos locales están llamados a adecuar su propia agenda de trabajo en función de los nuevos desafíos del actual proceso de construcción europea.

Así, este año se procederá a la aprobación de la estrategia Europa 2020 con el fin de salir de la crisis y garantizar una mayor eficacia en la promoción del crecimiento y ocupación en una economía del conocimiento y de baja intensidad del carbono. Teniendo en cuenta que es en el ámbito local donde los efectos de la crisis económica se perciben con más intensidad, considerando que más de 70% de la población europea vive en ciudades y dado que la mayor parte de las emisiones de carbonos se

¹⁶⁹ FERNANDEZ DE LOSADA A., cit. p. 253 y siguientes.

producen en dichas ciudades, resulta fundamental que los gobiernos locales hagan oír su propia voz en relación a los procesos de reformas estructurales que se van construyendo.

Como ya ha sido puesto en evidencia, la mayor parte de la normativa europea se materializa fundamentalmente en el ámbito local. Esto quiere decir que el objetivo de mejorar el bienestar de la ciudadanía y el desarrollo de los territorios europeos impone a los entes locales proyectarse más allá de la simple gestión de las políticas públicas locales para asumir un papel activo en el diseño y en la puesta en marcha de las políticas europeas. Para hacer frente a la nueva coyuntura, los gobiernos locales están llamados a repensar su manera de actuar a través de la construcción de una verdadera agenda local europea.

1.1. Una estructura orgánica adecuada

La planificación de una agenda de trabajo europea pasa por la determinación de las exigencias principales y de las actividades claves para lograr la satisfacción de dichas exigencias. Además es esencial que dicha agenda se base sobre la individualización de los actores que desarrollan un papel estratégico para la defensa de los intereses locales a nivel institucional de la Unión Europea. La combinación entre estos elementos es muy importante para la planificación de una agenda europea que sea clara, precisa y eficaz. Claramente, la construcción de dicha agenda debe desarrollarse a la luz de la naturaleza específica del ente local de referencia. Nuestro caso de estudio se trata de la Diputació de Barcelona, una entidad local de nivel intermedio, un ente público que constituye una plataforma y una red para 311 municipios.¹⁷⁰

Desde el año 2002 la Diputació de Barcelona está dotada de un Dirección de Relaciones Internacionales que en la estructura orgánica de la administración se enmarca como uno de los Servicios de la Presidencia. Con sus más de 50 empleados, la Dirección de Relaciones Internacionales de la Diputació de Barcelona resulta seguramente imponente respecto a las otras estructuras del mismo tipo que se encuentran en el contexto europeo. A nivel de ejemplo, echando un vistazo rápido a otras realidades se nota que son sólo 3 los empleados de la *Unidad de Relaciones Internacionales* de la Diputación de Valencia, 5 son los empleados que trabajan en el

¹⁷⁰ DIPUTACIÓ DE BARCELONA, *Orientacions estratègiques per a l'acció internacional de la Diputació de Barcelona*, cit. p. 14 y siguientes.

Ufficio Europa e Relazioni Internazionali de la *Provincia di Roma*, 4 son los empleados del *Direction des Relations Internationales et des Programmes Européens* de *Le Conseil Général du Département du Nord* y 3 son los profesionales que trabajan por el *Bureau des Relations Extérieures de la Province de Liège*.¹⁷¹

La Dirección de Relaciones Internacionales de la Diputació de Barcelona se divide en tres grandes áreas: Cooperación Europea, Cooperación al desarrollo y Diplomacia municipal. A través de la oficina de cooperación europea, la Diputació se dedica a dar apoyo a los municipios de la provincia teniendo en cuenta su heterogeneidad, las diferencias de capacidades y la multiplicidad de razones que justifican el interés por el ámbito europeo. De hecho, sólo una cuarta parte de los municipios de la provincia disponen de servicios o departamentos donde, de manera más o menos directa, se abordan las cuestiones europeas. De todas formas en la mayoría de los casos el enfoque está dirigido exclusivamente a la realización de proyectos europeos.¹⁷²

Cabe destacar que en la provincia de Barcelona son muy pocos los ayuntamientos en los cuales la voluntad de proyección europea se traduce en la existencia de consejerías íntegramente dedicadas a las relaciones europeas. Según un estudio hecho en el 2007, de los 311 ayuntamientos de la provincia sólo 5 tienen una cartera específica de relaciones internacionales o europeas. Además no superaban las cifra de 25 los municipios que disponían de departamentos de relaciones internacionales, susceptibles de tratar temas relacionados con la cooperación europea.¹⁷³

En la mayoría de los municipios de la provincia todo lo que concierne al ámbito europeo es seguido por parte de diferentes sectores o áreas, como la misma alcaldía, la consejería de promoción económica y la consejería de cooperación y solidaridad (según las informaciones recogidas en el 2007, los 53 municipios que disponen de departamentos o servicios de Cooperación al desarrollo y/o Solidaridad, tratan desde otros departamentos los temas relacionados con la cooperación europea).¹⁷⁴ Aunque la entrada de los temas europeos en el ámbito de las agendas municipales constituye un importante avance, el hecho de que estos temas convivan, e incluso compitan con

¹⁷¹ Información recogida en ocasión de varias entrevistas realizadas con el personal que trabaja en dichas oficinas.

¹⁷² DIPUTACIÓ DE BARCELONA, *Orientacions estratègiques per a l'acció internacional de la Diputació de Barcelona*, cit. p. 14 y siguientes.

¹⁷³ Ibíd.

¹⁷⁴ Ibíd.

otros temas, hace que la iniciativa europea dependa en gran medida de la actividad de acompañamiento que los municipios reciben desde otras instituciones. En este sentido, adquiere importancia el papel desarrollado por la Diputació de Barcelona que trabaja para facilitar la participación de los ayuntamientos en el escenario europeo, y lo hace proporcionando información, acompañamiento, formación y asistencia técnica a todos los municipios de la provincia.

Un ejemplo concreto del papel desarrollado por la Diputació de Barcelona a favor de los municipios barceloneses, nos llega desde el Pacto entre alcaldes (Covenant of Mayors). A través de esta iniciativa la Comisión Europea y más de 1600 ciudades europeas se han comprometido para ir más allá de los objetivos de la política energética de la Unión Europea en cuanto a la reducción de emisiones de CO₂ mediante una mayor eficiencia energética y la producción y empleo de energía más limpia. Pues bien, en el marco de esta iniciativa, la Diputació de Barcelona se ha convertido en la primera administración europea en constituirse como estructura de apoyo para los más de 130 municipios de la provincia que han firmado el pacto de alcaldes y se han comprometido en la lucha contra el cambio climático. En este contexto, la Diputació de Barcelona ha sido la primera administración en recibir los fondos del nuevo programa Elena (*European Local Energy Assistance*) para promover la sostenibilidad energética a nivel local. En concreto estos fondos (2 millones de euros) permitirán a la Diputació respaldar financieramente las iniciativas locales en el sector de la eficiencia energética y de la energía renovable y contribuir de esta manera al logro de los objetivos Europa 2020.¹⁷⁵

1.2. Fortalecimiento del rol vertebrador de la Diputació de Barcelona

Sin embargo, la Diputació de Barcelona está llamada a construir su agenda europea en consideración del objetivo de ofrecer apoyo a los municipios de la provincia que quieren proyectarse en el ámbito europeo. Dicha agenda debe basarse en su naturaleza específica como ente local de nivel intermedio. En concreto, se podría decir que dichas necesidades corresponden a las que han sido puestas en evidencia con ocasión de la Cumbre Europea de Gobiernos Locales

¹⁷⁵ Entrevista con SOLER TOBELLA B., responsable de la oficina de la Diputació de Barcelona en Bruselas (Bruselas, 12 de Abril de 2010)

organizada por parte de la misma Diputació de Barcelona, en colaboración con la Secretaría de Estado para la Unión Europea y el Ministerio de Política Territorial, con motivo del semestre de la presidencia española de la Unión Europea.

La Cumbre, que ha tenido lugar en Barcelona los pasados días 22, 23 y 24 de febrero, bajo el lema “*Gobiernos Locales en red para una nueva Europa*”, ha representado una oportunidad extraordinaria para promover el debate sobre el papel de los entes locales en el futuro de la Unión Europea. Los representantes políticos que han acudido al evento, entre los cuales cabe mencionar al Sr. Manuel Chaves, Vicepresidente Tercero y Ministro de Política Territorial del Gobierno de España, y a la Sra. Danuta Hübner, Presidenta de la Comisión de desarrollo regional del Parlamento Europeo, han puesto la atención sobre el papel clave que los entes locales están llamados a desarrollar en el sistema de gobernanza multinivel hacia el cual se dirige la Unión Europea.

Los tres días de encuentros y seminarios, en los cuales participaron 990 personas procedentes de 42 países diferentes, han sido la ocasión para destacar el papel específico desarrollado por las administraciones locales de nivel intermedio y su “*papel vertebrador*”¹⁷⁶ del territorio. Las conclusiones del evento resultan recogidas en la Agenda de Barcelona, que contiene un conjunto de recomendaciones y propuestas para seguir avanzando hacia un modelo de gobernanza multinivel. En el documento se destaca que los gobiernos locales intermedios garantizan la aplicación del principio de subsidiariedad, aseguran la capacidad institucional de los municipios con el fin de un desarrollo más eficiente y eficaz de las políticas públicas. En este sentido, las entidades locales intermedias, permiten que las competencias se desarrollen a nivel local, el más cercano a los ciudadanos. Se podría decir que estas entidades constituyen un “*eslabón clave*” en la organización territorial europea “*garantizando a través de su presencia la cohesión económica social y territorial*”.¹⁷⁷

Igualmente, en el documento se pone de relieve que a pesar de que se trate de entes investidos de competencias diferentes en Europa, los gobiernos locales intermedios son plenamente conscientes

¹⁷⁶ Véanse las conclusiones del evento recogidas en la “Agenda de Barcelona” disponible en: http://www.europeansummit2010.eu/documentacio_i_fitxers/documents%20de%20referencia/AGENDA%20BARCELONA_cast.pdf

¹⁷⁷ Ibid.

de que el desarrollo de los pueblos y las ciudades de sus territorios pasa por el aprovechamiento de las nuevas posibilidades que se abren en el escenario de la Unión. En la agenda de Barcelona se subraya que dichos entes trabajan para una integración de las perspectivas europeas en las políticas locales. Dichas entidades aportan visiones estratégicas, capacidad de creación y desarrollo de redes y sinergias con los municipios, para facilitar la implementación de las políticas europeas.

1.3. Obtención de financiación de la Unión europea

En este sentido, colectividades locales, y sobre todo, las ciudades de grandes dimensiones, necesitan representar sus particularidades en el proceso de construcción europea y defender su papel en el ámbito de la nueva gobernanza europea. De esta manera, la exigencia de representar los intereses del territorio de pertenencia frente a las instituciones comunitarias, ha ido sumándose a otra fundamental exigencia que por muchos años ha sido la única razón que justificaba la participación de los entes locales en el proceso de integración europea. Se trata de la necesidad de aprovechar los instrumentos de financiación de la Unión Europea.¹⁷⁸

Dicha necesidad ha ido ganando importancia a lo largo del proceso de integración europea, con el aumento del presupuesto destinado a la política de cohesión económica y social y, sobre todo, con la institución de programas de financiación directa en el ámbito de otras políticas. Hoy en día, la necesidad de aprovechar las fuentes de financiación comunitarias sigue siendo fundamental para los entes locales. A través de los proyectos europeos, los gobiernos locales trabajan a nivel internacional para encontrar soluciones conjuntas a problemas comunes, tener acceso a contenidos innovadores, aprovechar las oportunidades de desarrollo para las ciudades y reforzar su sistema de relaciones internacionales.¹⁷⁹

A propósito, es interesante subrayar que, en lo que concierne específicamente a la provincia de Barcelona, son una veintena de sus municipios que manifiestan o han manifestado interés y

¹⁷⁸ HUYSEUNE M- THEI JANS M., cit., p. 5 y siguientes.

¹⁷⁹ DIPUTACIÓ DE BARCELONA, *La preparació i la gestió de projectes europeus*, cit. p. 23 y siguientes.

participan en programas de financiación comunitarios. En base a un estudio realizado en el 2008, sobre la implicación de 20 ciudades de entre 50.000 y 250.000 en diferentes programas europeos, resulta que en el período 2000-2005 han sido aprobados 91 proyectos. En 2010 los instrumentos financieros de mayor interés para los municipios de la provincia barcelonesa siguen siendo los fondos de estructurales y de cohesión así como los fondos estructurales de cooperación territorial europea y los programas comunitarios en el ámbito de diferentes políticas como innovación, medioambiente o política agrícola. Sin embargo hay que subrayar que solamente un tercio de dichos proyectos ha supuesto el liderazgo directo por parte de los mismos ayuntamientos catalanes.¹⁸⁰

2. Participación en el proceso de elaboración de las políticas

Como hemos visto, la necesidad de representar los intereses locales en el *policy making* comunitario es actualmente el objetivo prioritario que marca la agenda local de la Diputació de Barcelona así como de otros gobiernos locales que de la misma manera que los entes regionales, aspiran a defender sus intereses frente a las instituciones comunitarias. En este sentido, las autoridades locales de nivel intermedio, como la Diputació de Barcelona, tienen la necesidad de intervenir en el proceso de elaboración de las políticas europeas, con el fin de hacer que las medidas adoptadas a nivel comunitario se correspondan lo más posible con las exigencias verdaderas de los territorios y de la ciudadanía europea.

Como hemos visto, uno de los nuevos espacios formales diseñados para favorecer la participación de dichos entes está representado por el diálogo estructurado con las asociaciones de colectividades territoriales sobre la elaboración de las políticas comunitarias instituido en el 2003 por parte de la Comisión Europea. La institucionalización de este canal de diálogo, en el marco de los compromisos del Libro blanco sobre la gobernanza europea, ha representado un avance importante para mejorar el diálogo entre Comisión Europea y gobiernos subestatales en la fase prelegislativa.

En la práctica, para poder incidir en el proceso comunitario de toma de decisiones, los gobiernos locales deben implicarse en sacar provecho de todos los instrumentos formales e informales,

¹⁸⁰ Ibíd.

institucionales y no institucionales que les permiten intervenir en el diseño de las políticas a nivel europeo. El logro de este objetivo pasa por el desarrollo de algunas actividades que ocupan un valor clave para la Diputació de Barcelona, así como para otros entes locales europeos. Sin embargo, se trata de actividades que en algunos casos no son determinantes sólo para intervenir en el proceso de elaboración de las políticas, sino que también permiten a las administraciones locales maximizar las posibilidades de acceder a las fuentes de financiación de la Unión Europea.

2.1. Búsqueda y filtraje de las informaciones

Una actividad de fundamental importancia para los gobiernos locales europeos y para la Diputació de Barcelona es la que concierne el seguimiento de las políticas comunitarias por medio de la búsqueda y el filtraje de las informaciones. El flujo de informaciones producido por las instituciones comunitarias es muy vasto y su contenido es muy heterogéneo. En este sentido, es fundamental proceder al filtraje de dichas informaciones para identificar aquellas que pueden tener un interés para los gobiernos locales. Como consecuencia de la política de transparencia de la Unión Europea, en la actualidad muchos documentos que conciernen la elaboración de las políticas europeas están disponibles en Internet. Aún así, esto no ha disminuido la importancia de las actividades relacionadas a la búsqueda y al manejo de informaciones.

De hecho, cabe destacar que tiene una importancia especial sobre todo la información extraoficial, es decir la información que todavía no ha sido publicada y que por lo tanto puede ser accesible sólo a través de canales confidenciales.¹⁸¹ La recogida de este tipo de información es fundamental para desarrollar una estrategia adecuada que pueda permitir representar los intereses locales a nivel europeo. Para que esto sea posible, es indispensable conocer cuáles son las estrategias y las prioridades de la Unión Europea en relación a las políticas que tienen interés para el mundo local, y es esencial conocer cuál es el estado de progreso en el proceso de toma de decisiones relativo a dichas políticas. El análisis de las informaciones en el ámbito de las políticas europeas y del *policy*

¹⁸¹ DIPUTACIÓ DE BARCELONA, *El Lobby a la Unión Europea*, cit., p. 9 y siguientes.

making comunitario es fundamental porque constituye el primer paso hacia la planificación de una actividad de *lobbying*.¹⁸²

Sin embargo, cabe destacar que mientras interactúan con las instituciones comunitarias, los gobiernos locales juegan un papel fundamental para la construcción de las políticas europeas, proporcionando información a los actores implicados en el diseño de las estrategias europeas. Los representantes locales son considerados por parte de los mismos *policy makers* como un importante recurso de información, datos e indicaciones técnicas. Como ya hemos destacado, la Comisión Europea y las otras instituciones comunitarias son conscientes de que el aporte de las colectividades locales es fundamental para construir políticas más eficaces y más correspondientes con las reales necesidades del territorio.

Por otro lado, la obtención de información es fundamental para maximizar las posibilidades de acceder a las fuentes de financiación de la Unión Europea. Además de identificar las oportunidades de financiación, los gobiernos locales necesitan obtener informaciones para constituir partenariados transnacionales dirigidos al desarrollo de proyectos europeos. Por esta razón, puede resultar muy útil la obtención de información de primera mano sobre la coherencia de un determinado proyecto respecto a las prioridades de la línea financiera a la cual se desea acceder y también respecto a las otras iniciativas o políticas de la Unión Europea.¹⁸³ En este sentido, cabe destacar que las políticas que siguen suscitando mayor interés para los gobiernos locales son la regional, la de cohesión social, la política de medio ambiente, la política de vecindad, la energética, la de investigación y desarrollo, así como las políticas de transportes y energía.

Una vez filtrada la información, ésta es puesta a disposición de los interesados. En el caso de la Diputació de Barcelona la información de interés para los municipios es comunicada a través de diferentes medios, entre los cuales destacan la web y la *newsletter* constituyen los más clásicos y probablemente los más efectivos. Los expertos de la oficina de cooperación europea de la Diputació destacan la importancia de comunicar las noticias y la información de la manera más apropiada dependiendo de los interlocutores y el contenido mismo de la misma. En muchos casos la relación de recíproca confianza que estos profesionales han enlazado con sus referentes en el ámbito de los

¹⁸² Ibíd.

¹⁸³ Ibíd.

ayuntamientos les permite utilizar métodos de comunicación informales pero seguramente más rápidos y efectivos, como por ejemplo el correo electrónico, el teléfono o la videoconferencia.¹⁸⁴

2.2. Desarrollo y gestión de redes con otras colectividades territoriales

Otra actividad que tiene una importancia clave para los gobiernos locales es la elaboración de una adecuada estrategia de *networking*. En base al principio “la unión hace la fuerza”, está claro que esta actividad tiene una importancia fundamental para intervenir en el *policy making* comunitario. La importancia de la actividad de desarrollo y seguimiento de las redes es consecuencia del valor que la Comisión Europea atribuye a la representación colectiva y transnacional de los intereses. Esto está demostrado, por un lado, por el papel central atribuido a las asociaciones de colectividades territoriales en el ámbito de los nuevos canales de consulta, como el diálogo estructurado. Como ya hemos destacado en los precedentes capítulos, no hay que olvidar que actualmente la constitución de partenariados transnacionales es un requisito *sine qua non* para poder acceder a los instrumentos de financiación de la Unión Europea.¹⁸⁵

Sin embargo, los entes subestatales europeos han sido implicados en la constitución de redes y plataformas para la defensa de sus propios intereses ya desde los primeros años de la puesta en marcha del proceso de integración europea. A lo largo de los últimos años han sido creadas nuevas tipologías de redes a través de las cuales los gobiernos subestatales actúan para la defensa de los intereses generales o más específicos referidos a las colectividades territoriales que representan. Además, dichas redes constituyen un espacio muy importante para el intercambio de informaciones, conocimientos y buenas prácticas.¹⁸⁶

En el documento sobre la estrategia Europa 2020 lanzado por parte de la Comisión Europea se destaca que “*el intercambio de buenas prácticas, la evaluación comparativa y el establecimiento de redes [...] han demostrado ser herramientas útiles para conformar la asunción y el dinamismo en torno a la necesidad de reformas*”. En este sentido, parece evidente que pueden jugar un papel

¹⁸⁴ Entrevista con ROSÉS MONTESINOS C., técnica superior de proyectos europeos de la oficina de la Diputació de Barcelona en Bruselas (Bruselas, 9 de Mayo de 2010).

¹⁸⁵ DIPUTACIÓ DE BARCELONA, *El Lobby a la Unión Europea*, cit. p. 9.

¹⁸⁶ FERNANDEZ DE LOSADA A., cit., p. 260 y siguientes.

determinante para superar los nuevos desafíos que esperan la Unión Europea. De hecho, este planteamiento ha sido la base de la organización de la Cumbre Europea de Gobiernos Locales que se celebró en Barcelona el pasado mes de febrero. No es casualidad que el título elegido para el evento haya sido “*Gobiernos locales en red para una nueva Europa*”.

En el documento de introducción y planteamiento de la cumbre se destaca como “*los procesos de integración, la creciente interdependencia y la apertura de las fronteras económicas han acentuado la competencia entre ciudades y territorios, por el otro lado, ha consolidado la necesidad de crear alianzas y relaciones de complementariedad. Las ciudades se han articulado territorialmente entorno a redes transnacionales para obtener una actuación coordinada a escala regional, nacional e internacional. Las redes se han consolidado como una estrategia casi obligada de la mayoría de las ciudades grandes y medianas, y se han convertido en la expresión de una estrategia de actuación de las ciudades europeas, en una estrategia de desarrollo*

. En el documento se explica también como las redes permiten la trasmisión y difusión de información valiosa, economizando recursos y a la vez multiplicando resultados. “*Las redes establecidas entre municipios han sido un incentivo para realizar un gran número de proyectos y han facilitado la introducción de elementos innovadores en sus políticas de servicios*”.

El protagonismo y el papel activo que las redes de gobiernos locales desarrollan en el escenario comunitario han sido confirmados por la manera en la cual las redes de gobiernos locales se han implicado en los tres días del evento organizado por parte de la Diputació de Barcelona. Analizando los números del encuentro europeo de los gobiernos locales se observa que eran 32 las redes presentes en la cumbre. De éstas, 12 son redes interestatales mientras 20 son nacionales y regionales. Por lo que concierne a la naturaleza de dichas redes, el 63% se trata de redes generalistas, seguidas de aquellas que promueven intereses económicos, con el 16% del total.¹⁸⁷

2.3. Implicación en los canales de diálogos formales e informales.

Otro punto clave en el ámbito de una agenda local europea está representado por el desarrollo de todas aquellas actividades, formales o informales, dirigidas a influir en el proceso de elaboración de las políticas europeas. Como hemos visto existen diferentes canales formales a través de los cuales

¹⁸⁷ Véase el resumen de la sesión: http://www.europeansummit2010.eu/despres_es.asp

los gobiernos locales tienen la posibilidad de participar en la primera fase de la elaboración de las políticas y normas comunitarias. A lo largo de los últimos años las instituciones comunitarias se han mostrado cada vez más disponibles a escuchar las voces de los territorios. En particular, la Comisión Europea da la posibilidad a las colectividades locales así como a un conjunto de otros actores de implicarse en el primer estadio del *policy making* comunitario.¹⁸⁸

A lado de estos canales, las colectividades locales están cada vez más interesadas en el desarrollo de estrategias de *lobby*. Como ya hemos destacado, éste tiene un valor muy importante para los gobiernos locales. No obstante el sentido negativo que a veces acompaña a esta palabra, asociada con actividades no muy claras y a veces corruptas, la acción de *lobby* se dirige hacia las instituciones comunitarias con el objetivo de defender los intereses específicos e incidir en las políticas europeas. Actualmente Bruselas se puede considerar la capital mundial del *lobby*, por lo menos en lo que concierne a las autoridades locales y regionales.¹⁸⁹

Sin embargo, la participación, sea formal o informal, en el proceso de construcción de las políticas europeas requiere importantes esfuerzos económicos y organizacionales y una fuerte voluntad política por parte de los entes locales. Visto el alto contenido técnico de las propuestas que se elaboran en el ámbito de las diferentes políticas, la eficacia de aprovechar de los espacios de diálogo con las instituciones comunitarias dependen necesariamente del grado de implicación de los expertos de los diferentes sectores de la administración local, sean del área de innovación, del área agrícola o de la de medio ambiente.

En este sentido, los expertos que trabajan para la oficina de cooperación europea de la Diputació de Barcelona destacan que una de las mayores dificultades que complican la participación en las consultas públicas o en otras iniciativas lanzadas por las instituciones comunitarias está dada por la reticencia de algunas áreas de la administración en implicarse en estas iniciativas. Hay que destacar que bajo una perspectiva estrictamente organizacional, el hecho de que el servicio de relaciones internacionales de la Diputació se enmarca como uno de los servicios de la Presidencia y

¹⁸⁸ DIPUTACIÓ DE BARCELONA, *Orientacions estratègiques per a l'acció internacional de la Diputació de Barcelona*, cit., p. 32 y siguientes.

¹⁸⁹ FERNANDEZ DE LOSADA A., cit. p. 260 y siguientes.

no como un verdadero departamento, debería permitirle desarrollar un papel transversal de apoyo a los demás departamentos.¹⁹⁰

Aun así, el hecho que los profesionales de los diferentes departamentos no sean sensibles o no tengan suficiente práctica con las actividades que se desarrollan en ámbito europeo complica mucho la tarea de la oficina de cooperación europea. Probablemente, una de las soluciones que se podrían implementar a nivel organizativo sería nombrar en cada departamento a un empleado responsable para mantener el contacto y las relaciones con el servicio de relaciones internacionales. Por otro lado, no faltan seguramente los ejemplos de prácticas virtuosas. Uno de los cuales podría ser seguramente la sinergia con el área de *igualdad i ciudadanía* que últimamente ha dado un aporte notable en la preparación de la contribución presentada por la Diputació de Barcelona en el ámbito de la consulta Europa 2020 lanzada por el Comité de las Regiones.¹⁹¹

3. Representación de la Diputació ante la Unión Europea

Una vez destacadas necesidades y puntos clave, la construcción de una agenda local europea debe desarrollarse alrededor de los actores estratégicos a través de los cuales se manifiesta la presencia local a nivel institucional en la Unión Europea. Por lo que concierne a la Diputació de Barcelona, estos actores son el Comité de las Regiones, las redes de gobiernos locales y la oficina de representación en Bruselas.

Como veremos, sobre todo la oficina en Bruselas tiene una importancia estratégica para la satisfacción de las necesidades principales hacia las cuales se dirige la agenda europea de la Diputació de Barcelona. La oficina de representación en la capital belga desarrolla un verdadero papel clave, actuando como “puente” entre el territorio y las instituciones comunitarias. Muy importantes son también las redes de gobiernos locales en el ámbito de las cuales la Diputació ejerce una presencia muy significativa. Como veremos, dicha institución está implicada en diferentes plataformas que actúan para la defensa de los intereses locales a nivel comunitario.

¹⁹⁰ Entrevista con SOLER TOBELLA B., responsable de la oficina de la Diputació de Barcelona en Bruselas, 12 de Abril de 2010)

¹⁹¹ Ibid.

La defensa de los intereses del territorio barcelonés pasa también por el papel desarrollado por los representantes locales en el ámbito del Comité de las Regiones. No obstante la incidencia ejercida por el Comité en el proceso de construcción europea sigue siendo bastante limitada, este órgano representa un punto de referencia importante para la Diputació así como para todas las administraciones descentralizadas de Europa.

3.1. Comité de las Regiones

Como hemos visto, cada Estado es libre de establecer los criterios para la composición de su delegación en el ámbito del Comité de las Regiones. El gobierno español ha establecido los criterios para la composición de su delegación a través de una moción del Senado votada el 20 de Octubre de 1993. La moción establece que 17 de los 21 asientos reservados a España son atribuidos a los representantes de las Comunidades Autónomas, mientras los restantes cuatro están reservados a representantes de las colectividades locales. El mismo criterio inspira la nomina de los miembros substitutos, entre los cuales 17 son representantes regionales y 4 locales.¹⁹²

En lo que concierne específicamente a los representantes de nivel local, estos son propuestos por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Las ciudades de Barcelona y Madrid, siendo los territorios más poblados de España, cuentan con un representante de derecho en el ámbito de la delegación nacional. El alcalde de la ciudad de Barcelona, es miembro de la delegación española en el seno del Comité. De hecho los representantes catalanes siempre han participado activamente en el ámbito de las actividades del Comité de las Regiones y en algunos casos han realizado encargos de prestigio: Pascual Maragall fue Presidente del Comité desde 1996 hasta 1998.

Actualmente la representación local en la delegación española en el Comité de las Regiones se compone, además de por Jordi Hereu, cuyo miembro sustituto es la alcaldesa de Gijón, Paz Fernández Felgueroso, por otros tres miembros y sus respectivos substitutos: se trata del alcalde de Getafe, Pedro Castro, cuyo suplente es el alcalde de Córdoba, Andrés Ocaña; el alcalde de Madrid, Alberto Ruiz Gallardón y su suplente, el alcalde de Málaga, Francisco de la Torre; la alcaldesa de Valencia, Rita Barberá Nolla, y su suplente, el alcalde de Valladolid, Javier León.

¹⁹² Véase la pagina web del Comité de las Regiones, www.cor.eu

Sin embargo, la defensa de los intereses del territorio barcelonés es asegurada por la actividad ejercida por parte de sus representantes políticos. En este sentido, cabe destacar que en la práctica la influencia ejercida por parte de las colectividades locales en seno al Comité queda bastante limitada. De hecho, haciendo un cálculo sobre los ponentes encargados de elaborar los dictámenes en el periodo 2006-2009, se ve que el 43,7% de estos son representantes regionales (90 sobre 206 dictámenes). Conjuntamente los representantes del mundo local (NUTS II y NUTS III) en el mismo lapso de años resulta haber elaborado el 36,9% de los dictámenes (el restante 0,16% ha sido presentado por parte de sujetos no identificados).

De hecho, con el fin de poner remedio a esta situación, en el ámbito de la Agenda de Barcelona ha sido relanzada la propuesta de crear una cámara específica de representación de los gobiernos locales en la estructura del Comité de las Regiones para que ejerza funciones consultivas y de participación en las decisiones de la Unión Europea sobre asuntos que conciernen a los gobiernos locales. Para los expertos de la Diputació de Barcelona que han elaborado los contenidos del documento, esta propuesta constituye una importante señal política que podría ser recogida en las próximas cumbres de gobiernos locales que, según lo previsto por la agenda de Barcelona, serán organizadas bajo las otras presidencias de turno, a partir de la belga.¹⁹³

Sin embargo, en los últimos años el Comité de las Regiones ha realizado un esfuerzo para abrirse a las colectividades locales, mejorando por ejemplo las relaciones con las oficinas locales y regionales presentes en Bruselas. De hecho, antes de cada sesión plenaria, los miembros de las delegaciones se reúnen para debatir los argumentos de interés para los territorios que representan. Los coordinadores de la delegación se reúnen periódicamente en Bruselas para organizar los trabajos de la delegación y para recoger las informaciones de interés para los miembros.

En lo que concierne a la delegación española, esta trabaja en estrecho contacto con la representación española en el Consejo que tiene un departamento específico para las relaciones con las comunidades autónomas. Por lo que se refiere a los miembros catalanes es importante destacar que estos tienen relaciones muy estrechas con las oficinas de la Generalitat de Catalunya en Bruselas. Es ahí que los miembros catalanes del Comité de la Regiones reciben las informaciones, los dossiers y los documentos específicos para preparar las sesiones en las cuales toman parte. En muchos casos

¹⁹³ Entrevista con DE LA VARGA O., jefe del servicio de Cooperación europea de la Diputació de Barcelona. (Bruselas, 15 de Enero de 2010).

los expertos que trabajan en la representación catalana dan una contribución importante para la preparación de los dictámenes y de las opiniones presentadas por los miembros catalanes en el seno del Comité.

En el marco de su estrategia de acercamiento a las oficinas locales y regionales presentes en Bruselas, el Comité organiza una gran operación de relaciones públicas llamadas *Open Days*, en la que las oficinas regionales y locales en Bruselas organizan seminarios y conferencias sobre temas de interés local. Esta actividad fomenta la interacción entre las oficinas y las visibiliza en el seno de los foros europeos. En este sentido, cabe destacar que la Diputació de Barcelona también participará este año en los *Open Days*, liderando un consorcio que incluye las ciudades de Estocolmo, de Dublín, de Stuttgart y de Varna, las provincias de Roma y de Venecia, y el área metropolitana de Manchester.¹⁹⁴

Además, de acuerdo con las recomendaciones contenidas en el Libro Blanco sobre la gobernanza europea, el Comité de las Regiones ha establecido nuevos canales de contacto con las asociaciones de colectividades regionales y locales en Bruselas. El Comité ha buscado la manera para reforzar la coordinación de su actividad con aquellas de las redes y plataformas que actúan en Bruselas con el objetivo de mejorar la representación de los intereses locales y regionales en el ámbito de las políticas europeas. En este sentido, no hay que olvidar que el Comité de las Regiones tiene un papel muy importante en el ámbito del diálogo estructurado con las asociaciones regionales y locales. Como hemos visto, el Comité actúa como intermediario con la Comisión Europea, proponiendo la lista de asociaciones invitadas a participar en las audiciones y organizando la logística de estos diálogos, así como colaborando en la definición de los temas que se tratan.¹⁹⁵

Con el objetivo reforzar su cooperación el Comité y las asociaciones de entes locales y regionales han suscrito diferentes planes de acción. Como ejemplo cabe mencionar uno de dichos planes de acción que ha sido suscrito entre el Comité y la red Arco Latino para reforzar las respectivas actividades y mejorar la defensa de los intereses locales relacionados con el Mediterráneo. En los últimos años Arco latino ha realizado diferentes contribuciones en relación a las propuestas de dictámenes elaboradas por el Comité de las Regiones sobre diferentes políticas europeas, como por

¹⁹⁴ Información recogida durante la entrevista con ROSÉS MONTESINOS C., técnica superior de proyectos europeos en la oficina de la Diputació de Barcelona en Bruselas (Bruselas, 9 de Mayo de 2010).

¹⁹⁵ DIPUTACIÓ DE BARCELONA, *El Lobby a la Unión Europea*, cit. p. 9 y siguientes.

ejemplo el dictamen sobre la política de integración, aquellos sobre la política inmigración y el dictamen sobre la política de género.¹⁹⁶

En concreto, a través de la red Arco Latino la Diputació de Barcelona participa en los diálogos estructurales con la Comisión Europea e intenta influenciar el proceso de elaboración de las políticas comunitarias realizando contribuciones concretas a las propuestas de dictámenes o de informes del Comité. Últimamente, la Diputació ha participado en las consultas relativa al Libro Verde sobre la cohesión territorial, a la consulta sobre el futuro de la estrategia de Lisboa y más recientemente en aquella sobre la estrategia Europa 2020. Además los expertos de la Diputació de Barcelona han tomado contactos con los miembros del Comité encargados de elaborar los varios informes con el fin y se activan para que el punto de vista de las administraciones locales del territorio barcelonés resulte incluido en dichos documentos.

Seguramente para aprovechar aún más de los contactos con los miembros catalanes del Comité de las Regiones así como con los europarlamentarios catalanes, la Diputació de Barcelona necesitaría trabajar de manera más estrecha con la representación de la Generalitat de Catalunya en Bruselas. La oficina de la Generalitat en Bruselas desarrolla un papel clave para la representación de los intereses catalanes en todas las instituciones comunitarias. Por esta razón la Diputació de Barcelona podría tener muchas ventajas de la firma de un acuerdo de cooperación con dicha representación, que podría por ejemplo focalizarse sobre el intercambio continuo de informaciones, o quizás, la puesta en marcha de un plan de acción común.

3.2. Redes de gobiernos locales

La Diputació de Barcelona participa muy activamente en el ámbito de las redes y plataformas de gobiernos locales. Como hemos visto, la actividad de las asociaciones de colectividades locales y regionales ha dado una contribución fundamental para el reconocimiento de la dimensión local en el proceso de construcción europea. Actualmente, la implicación en estas redes tiene una importancia determinante para las autoridades locales, puesto que ofrece la posibilidad de trabajar a nivel

¹⁹⁶ Entrevista con ALÓS A., coordinadora de la asociación Arco Latino, (Bruselas, 10 de Mayo de 2010).

internacional con un coste mínimo, y de aprender de la experiencia y del *know how* de otros territorios.¹⁹⁷

Coherentemente con las líneas introducidas por parte del Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea, dichas asociaciones están llamadas a desarrollar un papel activo en el proceso de elaboración de las propuestas legislativas por parte de la Comisión Europea. Además, en los últimos años la misma Comisión Europea, reconociendo la importancia de dichas redes, ha incentivado la creación de algunas de estas, como por ejemplo EPRO (Environment Platform for Regional Offices), que asiste a la Comisión en la hora de elaborar la legislación en materia medioambiental.¹⁹⁸

Sin embargo, en los últimos años han empezado a aumentar las redes creadas en relación a ámbitos específicos de interés transversal para el mundo local. Entre éstas hay, por ejemplo, redes como Cities for Cohesion o ERLAI (European Regions and Local Authorities for Immigration), lanzada hace unos años por parte de la región Emilia Romagna. La Diputació de Barcelona además de ser miembro de Cities for Cohesion y de ERLAI es miembro también de ROTOPI (Round Table of technicians and practitioners on Implementation), creada para reflexionar sobre el futuro de la política regional post 2014. Cabe destacar que la Diputació de Barcelona es la única entidad local de nivel intermedio presente en ROTOPI, puesto que se trata de una red que incluye en principio solamente a entes de nivel regional. Actualmente, dada la vivacidad del debate que se está desarrollando sobre el futuro de la política de cohesión, la Diputació de Barcelona se está beneficiando especialmente de la participación en esta red. De hecho es en el ámbito de ROTOPI donde se discuten las informaciones más recientes y donde se preparan los documentos de *lobby* dirigidos al gabinete del actual Comisario europeo para la política regional, Johannes Hahn.¹⁹⁹

El activismo de la Diputació de Barcelona se manifiesta también en Partenalia, una asociación internacional sin ánimo de lucro integrada por 21 administraciones locales de segundo nivel, procedentes de 6 países diferentes, que trabaja para promover la cooperación transterritorial y el

¹⁹⁷ Véase FERNANDEZ DE LOSADA A., cit. p. 253 y siguientes.

¹⁹⁸ EPRO (Environment platform of regional offices)
[http://www.encodedweb.org/EncoreWeb.nsf/\(ID\)/8E941AF3F98CDDE8C12572C20059AF8C?OpenDocument](http://www.encodedweb.org/EncoreWeb.nsf/(ID)/8E941AF3F98CDDE8C12572C20059AF8C?OpenDocument)

¹⁹⁹ Entrevista con SOLER TOBELLA B., responsable de la oficina de la Diputació de Barcelona en Bruselas (Bruselas, 12 de Abril de 2010).

fortalecimiento de la dimensión local en el ámbito del proceso de construcción europea. Creada en 1993 como red, por parte de la misma Diputació de Barcelona, Partenalia ha sido recientemente transformada en asociación internacional y, de esta manera, ha relanzado sus ambiciones de convertirse en un interlocutor imprescindible para las instituciones comunitarias. Además de participar activamente en el ámbito de los tres grupos de trabajo (asuntos sociales, economía e innovación y desarrollo territorial) de los cuales se compone la asociación, la Diputació de Barcelona desarrolla un papel de relieve en el ámbito de Partenalia, dado que gestiona la Secretaría técnica de la asociación.

La Diputació de Barcelona está muy implicada además en la asociación Arco latino y en este caso también tiene la Secretaría técnica de la asociación. Arco Latino fue constituido como red en 1999 y actualmente es una asociación que reúne a más de sesenta administraciones de nivel provincial de España, Francia e Italia. A través de Arco Latino las colectividades territoriales toman parte en iniciativas de cooperación en diferentes ámbitos con el objetivo de reforzar la cohesión económica y social de los territorios mediterráneos. A través de esta entidad, la Diputació de Barcelona participa en los diversos diálogos estructurales promocionados por la Comisión Europea. Dichos diálogos han sido realizados, por ejemplo, con el Presidente de la Comisión Europea, sobre el programa de trabajo de la Comisión; con la Comisaria Ferrero-Waldner, sobre la política europea hacia el Mediterráneo; con Joaquín Almunia sobre el programa económico europeo; con Danuta Hübner sobre la cohesión territorial; y con Jan Figiel sobre la acción comunitaria en el ámbito de la educación.²⁰⁰

A través la Federación Española de Municipios y Provincias la Diputació participa en la Confederación de las asociaciones nacionales de Administraciones de segundo nivel (CEPLI). La Diputació ejerce un papel influente en el ámbito de esta red considerando que se implica también a través de Arco Latino y de Partenalia que son miembros asociados de CEPLI. El Presidente de la Diputació de Barcelona, Antoni Fogué, es actualmente Vicepresidente de dicha confederación. A pesar de su reciente creación CEPLI va tomando progresivamente importancia debido al hecho de que actualmente reúne la totalidad de entidades locales intermedias de diez países europeos. Los expertos, procedentes de las diferentes asociaciones que integran el comité técnico de CEPLI, no esconden que uno de sus objetivos principales es constituirse pronto como Grupo Europeo de

²⁰⁰ Entrevista con ALOS A., coordinadora de la asociación Arco Latino (Bruselas, 10 de Mayo de 2010).

Cooperación Territorial (GECT). Si el proyecto tiene éxito se trataría de un hecho histórico, un GECT que reúne miles de administraciones pertenecientes a diez países diferentes.²⁰¹

El papel de protagonista que la Diputació de Barcelona desarrolla en el ámbito de las diferentes redes le permite estar presente en sus diferentes frentes, economizando los recursos y multiplicando los resultados. En este sentido, cabe pensar que la Diputació de Barcelona ha participado en la consulta sobre la estrategia Europa 2020 lanzada por el Comité de las regiones en tres diferentes maneras: a través de una contribución propia, por medio del documento preparado conjuntamente por Arco latino y Partenalia y a través del elaborado por parte de CEPLI. De hecho el ingreso en estas redes requiere un esfuerzo económico bastante modesto. Para el ingreso en Partenalia se requiere una cuota de 3.500 euros anuales, mientras 5.5500 euros anuales es la cuota necesaria para entrar en Arco latino. El papel estratégico que la Diputació desarrolla en el ámbito de dichas redes le permite defender y representar fuertemente sus intereses ahorrando a la vez una consistente parte de recursos económicos y humanos.

Las redes constituyen una plataforma excepcional para aprovechar los conocimientos y aprender de las buenas prácticas de otras administraciones sobre aspectos que conciernen una determinada política de interés local. Muy a menudo, las relaciones que se establecen en el ámbito de dichas redes devienen fundamentales al momento de buscar socios fiables para la preparación de proyectos transnacionales. Esto último, evidentemente, es un elemento que no se puede subestimar ya que la participación de socios transnacionales es un requisito indispensable para la preparación de proyectos dirigidos a obtener financiación comunitaria. Además, dichos socios deben ser necesariamente serios y fiables ya que el incumplimiento de uno de estos podría comprometer el éxito del proyecto y la consiguiente no obtención de los fondos europeos.

En este sentido es evidente que las relaciones de recíproca confianza que se establecen en el ámbito de las redes constituyen una importante premisa sobre las cuales construir proyectos transnacionales. Según los expertos de la Diputació de Barcelona, la rentabilidad de las redes está demostrada por el hecho de que el dinero gastado anualmente por estar en Partenalia o Arco Latino,

²⁰¹ Entrevista con CHRISTINE COTE, coordinadora de la red CEPLI (Bruselas, 15 de Junio de 2010).

en otras circunstancias se gastaría para hacer tres viajes a conocer socios potenciales para proyectos europeos, sobre los cuales se tiene poca información y con los cuales no se ha trabajado nunca.²⁰²

3.3. La oficina de representación en Bruselas

Desde el año 1998 la Diputació de Barcelona se ha dotado de una oficina de representación en Bruselas. Se trató de la primera oficina de una provincia española en esta ciudad y su apertura se hizo necesaria en consecuencia del creciente papel adquirido por los entes subestatales en el ámbito de las políticas de la Unión Europea. Actualmente el equipo que trabaja en la oficina está integrado por cuatro personas (una responsable, un técnico de proyectos y un becario).²⁰³

La oficina de la Diputació de Barcelona forma parte del restringido grupo de las oficinas locales presentes en Bruselas. Actualmente en la capital belga se cuentan 44 oficinas de este tipo. Se trata de un grupo heterogéneo que incluye las oficinas de grande ciudades europeas como Londres, Berlín y otras de dimensiones inferiores como Estocolmo y Copenhague. De este grupo forman parte también otras oficinas provinciales como las Diputaciones de Cáceres y Badajoz y las asociaciones de municipios o de provincias, como las Asociación de provincias francesas, alemanas, italianas, flamencas, valones, rumanas, búlgaras y holandesas. Como consecuencia de las últimas dos ampliaciones de la Unión Europea en Bruselas se ha registrado la apertura de nuevas oficinas que representan diversas ciudades del este europea, como las de las ciudades de Łódz, Riga, Tallin y Praga.²⁰⁴

Las delegaciones en Bruselas desarrollan un papel fundamental para el territorio que representan ya que resultan implicadas en todas aquellas actividades claves que marcan la agenda europea de los

²⁰² Entrevista con SOLER TOBELLA B. responsable de la oficina de la Diputació de Barcelona en Bruselas (Bruselas, 12 de Abril de 2010).

²⁰³ Información recogida durante la entrevista con ROSÉS MONTESINOS C., técnica superior de proyectos europeos en la oficina de la Diputació de Barcelona en Bruselas (Bruselas, 9 de Mayo de 2010).

²⁰⁴ Véase *Regional offices contact directory* publicado en la página web del Comité de las Regiones, www.cor.eu.

entes subestatales. En primer lugar, estas oficinas son las principales responsables del seguimiento de las políticas europeas y desarrollan este papel a través de la búsqueda y el filtraje de la información. Como ya hemos destacado, dichas actividades tienen un valor muy importante ya que cerca del 70% de la normativa europea es de aplicación directa para las colectividades locales y regionales. Por otro lado, no hay que olvidar que una parte importante del presupuesto comunitario se destina a la realización de proyectos que tienen como beneficiarios finales las administraciones locales.²⁰⁵

Sin embargo, las actividades de gestión de la información son imprescindibles tanto en relación a la aplicación de la normativa comunitaria, como en correspondencia a las oportunidades de financiación de la Unión Europea. En este sentido, aprovechando los contactos con las instituciones europeas y con los *policy makers* comunitarios, las oficinas en la capital belga aseguran el seguimiento continuo de los trabajos de la Comisión Europea y de las otras instituciones. Se podría decir que a través del desarrollo de una amplia red de contactos personales, la participación en reuniones y seminarios, la implicación en consultas y diálogos con la Comisión Europea, la asistencia a los trabajos del Parlamento Europeo y del Comité de las Regiones, las delegaciones en Bruselas garantizan el acceso a las informaciones antes que éstas sean hechas oficiales.²⁰⁶

El acceso a la información en el tiempo justo es imprescindible para planificar una estrategia de *lobby* capaz de influenciar los *policy makers* comunitarios. Las estrategias de las delegaciones en la capital belga consisten generalmente en proporcionar información, informes y estudios a los actores implicados en la elaboración de las políticas, con el intento de influenciarlos de acuerdo con los intereses del territorio que dichas delegaciones representan. Los objetivos pueden ser diferentes, como evitar los riesgos que podrían derivar de la adopción de una legislación prejudicial para el territorio, lo recoger informaciones sobre las prioridades del financiamiento comunitario, o recibir noticias sobre las posibilidades de aprobación de un determinado proyecto.²⁰⁷

La actividad de *lobby* acompaña la participación formal de los gobiernos locales en la elaboración de las políticas comunitarias. Como hemos visto, en el ámbito de los canales de participación formales las oficinas de representación en Bruselas desarrollan un papel clave, tomando parte en los

²⁰⁵ FERNANDEZ DE LOSADA A., cit. p. 253 y siguientes.

²⁰⁶ Entrevista con ROSÉS MONTESINOS C., técnica superior de proyectos europeos en la oficina de la Diputació de Barcelona en Bruselas (Bruselas, 9 de Mayo de 2010).

²⁰⁷ Ibid.

diálogos estructurales y en las consultas públicas con la Comisión Europea así como en los trabajos del Comité de las Regiones. Siguiendo la distinción que hemos desarrollado en el primer capítulo se podría decir que las delegaciones en Bruselas son protagonistas tanto en el ámbito de los canales de participación directa como en el ámbito de aquellos indirectos.

Las delegaciones en Bruselas son los principales “actores” responsables de establecer y gestionar las relaciones con otros territorios. Casi todas las redes y plataformas que operan a nivel europeo son ideadas, gestionadas y desarrolladas por parte de los profesionistas de las delegaciones en Bruselas. En este sentido, a veces la disponibilidad de una oficina de representación en Bruselas es un requisito indispensable para tomar parte activamente en dichas asociaciones. En el caso de la Diputació de Barcelona, el personal que trabaja en la oficina en Bruselas se ocupa de participar en los encuentros técnicos de Rotopi, Partenalia y CEPLI que se organizan periódicamente en Bruselas.

La oficina de la Diputació en Bruselas desarrolla una verdadera función de “puente” entre los municipios del barcelonés y las instituciones comunitarias. Esta oficina asiste a las administraciones locales en la comprensión de las informaciones europeas que ella misma trasmite y facilita las indicaciones sobre los fondos europeos con el objetivo de incentivar el desarrollo económico del territorio. Con este objetivo, el personal de la oficina tiene contactos diarios vía teléfono y vía correo electrónico con los técnicos de los ayuntamientos así como con otros actores públicos y privados que actúan en el territorio.

Finalmente, no hay que olvidar que la oficina en la capital belga organiza programas de formación y arregla las visitas a funcionarios europeos por parte de los representantes institucionales del territorio. De hecho, en la representación de la Diputació de Barcelona en Bruselas organiza cada año un curso de formación dirigido a formar los técnicos y los electos de los municipios barceloneses sobre el funcionamiento de las instituciones comunitarias. La quinta edición del curso, que ha sido organizada en el mayo de este año se ha centrado en la temática de la lucha contra la pobreza y la exclusión social y ha visto la presencia de expertos procedentes de la Comisión Europea y del Comité de las Regiones.

Todo lo que ha sido puesto en evidencia demuestra que la delegación en Bruselas desarrolla un papel clave en el ámbito de la agenda europea de la Diputació de Barcelona. En el complejo, las ventajas que derivan del hecho de tener una oficina de representación en Bruselas valen los

esfuerzos económicos necesarios para gestionar esta presencia. En verdad en el caso de la Diputació de Barcelona el esfuerzo económico parece bastante modesto ya que la oficina en Bruselas costa a la Diputació algo como 170.000 euros al año. Esta cifra parece muy inferior al presupuesto gestionado por algunas representaciones regionales españolas o alemanas que a veces llega a los 400.000 euros por año.²⁰⁸

Evidentemente, el hecho que el presupuesto destinado a la delegación en Bruselas sea tan reducido, acaba para afectar el trabajo de los profesionales que actúan en Bruselas. Según los resultados del cuestionario distribuido al personal que compone dicha delegación resulta que estos utilizan el 50% del tiempo de trabajo para tareas relacionadas con la gestión ordinaria de la oficina (teléfono, mails, contabilidad,) y con la organización de eventos (contactar ponentes y preparar programas para cursos, seminarios y reuniones). Según el mismo cuestionario, las horas de trabajo dedicadas a la preparación de informes, contribuciones y documentos de posicionamiento no superan el 10% del total. En este sentido, asume aun más valor el papel desarrolla por la Diputació el ámbito de las diferentes redes y asociaciones le permite economizar los recursos multiplicando los resultados y mejorando la calidad de los mismos.

A fin de reflexionar: el valor añadido de la Diputació de Barcelona

A pesar de que la literatura especializada ha demostrado una gran indiferencia respecto al papel desarrollado por los gobiernos locales en la arena europea, el activismo de dichos entes parece haber alcanzado niveles que difícilmente pueden ser ignorados. Al lado de las entidades regionales y de los otros grupos de interés, las entidades locales constituyen una presencia cada vez más relevante en el nuevo sistema de gobernanza europea.

En los últimos años han aumentado los canales por medio de los cuales las colectividades locales hacen llegar su propia voz en relación a las diferentes políticas. Como hemos visto, recientemente se han consolidado espacios de diálogo permanente a través de los cuales los entes subestatales influyen en la elaboración de las políticas comunitarias. Por un lado, la consolidación de estos instrumentos de diálogo han venido impulsados por la Comisión Europea a fin de responder a la

²⁰⁸ Ibid.

necesidad, destacada en el Libro blanco sobre la gobernanza europea, de paliar el déficit democrático en el proceso de integración europea. Además, la ampliación de los espacios de diálogo responde a exigencias “técnicas” de la misma Comisión, que necesita conocer el punto de vista de los actores locales para adquirir informaciones necesarias para la elaboración de sus propuestas.

Por el otro lado, la ampliación de este espacio de diálogo es consecuencia directa del creciente activismo de los gobiernos regionales y locales, siempre más interesados en intervenir en el proceso europeo de toma de decisiones. Como cualquier otro grupo de presión, las colectividades locales necesitan promocionar sus propios intereses para que las políticas europeas correspondan lo máximo posible a las exigencias de las colectividades locales. Por esta razón, a lo largo de los años, los gobiernos locales han desarrollado un abanico de instrumentos y estrategias que les permite influir en el proceso de elaboración de las políticas públicas.

En cuanto al aprovechamiento de los instrumentos de financiación entendido como la principal exigencia que justificaba el activismo de los gobiernos locales en el escenario europeo, está siendo relegado por otras necesidades. La Unión Europea es considerada, sobre todo, como un impulsor de políticas públicas que tienen una enorme importancia para los territorios europeos y para las colectividades locales. Actualmente se calcula que el 70% de la legislación comunitaria es de aplicación directa para las entidades regionales y locales. Esto significa que el mundo local necesita incidir en la elaboración de las políticas europeas de manera que se tenga en cuenta la dimensión local en el momento de la toma de decisiones.

Así, para hacer frente a la nueva coyuntura, los gobiernos locales están llamados a repensar sus estrategias de actuación en el escenario europeo y a planificar una agenda de trabajo europea que vaya más allá de la simple búsqueda de oportunidades de financiación y se dirija a promover los intereses locales frente a las instituciones comunitarias. La planificación de dicha agenda de trabajo pasa por la determinación de las actividades claves para lograr la satisfacción de dichas exigencias. Además es esencial que dicha agenda se base sobre la individualización de los actores que desarrollan un papel estratégico para la representación de la dimensión local en el *policy making* comunitario.

Dichas condiciones parecen confirmadas a la vista de los resultados del análisis de nuestro caso de estudio, representado por la Diputació de Barcelona. Como hemos visto, la voluntad de aprovechar los instrumentos de financiación de la Unión Europea ha dejado de ser la única razón que justificaba el activismo de la Diputació en la escena europea. Hoy en día el activismo de la Diputació parece estar dirigido, cada vez más, a representar los intereses de los municipios de la provincia en el proceso de elaboración de las políticas europeas. De hecho, sólo una cuarta parte de los municipios de la provincia disponen de servicios o departamentos donde, de manera más o menos directa, se abordan las cuestiones europeas. Según un estudio publicado en el 2007, de los 311 ayuntamientos de la provincia de Barcelona sólo 5 tienen una cartera específica de relaciones internacionales o europeas. Además no superaban las cifra de 25 los municipios que disponían de oficinas de relaciones internacionales, susceptibles de tratar temas relacionados con la cooperación europea.

En este sentido, adquiere importancia el papel desarrollado por la Diputació, que trabaja para facilitar la participación de los ayuntamientos en el escenario comunitario, y lo hace proporcionando información, acompañamiento, formación y asistencia técnica a todos los municipios de la provincia. Para proporcionar este tipo de servicio, la oficina de cooperación europea de la Diputació desarrolla algunas actividades que tiene un valor clave, no sólo para intervenir en el proceso de elaboración de las políticas, sino que también para maximizar las posibilidades de acceder a las fuentes de financiación de la Unión Europea

Una de dichas actividades es el seguimiento de las políticas comunitarias por medio de la búsqueda y el filtraje de la información. El flujo de información producido por las instituciones comunitarias es muy vasto y su contenido es muy heterogéneo. En este sentido, es fundamental proceder al filtraje de dicha información para identificar aquella que puede tener un interés para los gobiernos locales. Sin embargo, la atención de los expertos que trabajan en la oficina de cooperación europea de la Diputació de Barcelona se dirige, sobre todo, hacia la búsqueda de la información extraoficial, es decir la información que todavía no ha sido publicada y que por lo tanto, puede ser accesible sólo a través de canales confidenciales. La recogida de este tipo de información es fundamental para desarrollar una estrategia adecuada que permitía representar los intereses locales a nivel europeo.

Además, la obtención de informaciones no-oficiales, es fundamental para maximizar las posibilidades de acceder a las fuentes de financiación de la Unión Europea. Por esta razón, la

Diputació de Barcelona se activa para averiguar datos que puedan ser útiles para constituir partenariados transnacionales dirigidos al desarrollo de proyectos susceptibles de financiación. En este sentido, el objetivo es obtener informaciones de primera mano sobre la coherencia de un determinado proyecto respecto a las prioridades establecidas en el marco del programa específico al cual se desea acceder y también respecto a las otras políticas comunitarias. Una vez filtradas las informaciones, estas son puestas a disposición de los interesados, o sea los 311 municipios de la provincia. Las informaciones de interés son comunicadas a través diferentes medios, entre los cuales la web y la *newsletter* resultan ser los más efectivos.

Otra actividad que tiene una importancia clave para la Diputació de Barcelona, así como para los demás entes locales que actúan en el escenario europeo, es la construcción de enlaces y redes con otras colectividades territoriales. En virtud del principio “la unión hace la fuerza”, está claro que esta actividad tiene una importancia fundamental para intervenir en el *policy making* comunitario. De hecho el desarrollo de redes y asociaciones entre autoridades locales es muy bien valorado por la Comisión europea, la cual ya desde hace tiempo favorece y promueve la representación colectiva y transnacional de los intereses. Este aspecto está demostrado, por ejemplo, por el papel central atribuido a las asociaciones de colectividades territoriales en el ámbito de los nuevos canales de consulta, como el diálogo estructurado.

La participación en los canales de consulta y el desarrollo de todas aquellas actividades, formales o informales, dirigidas a influir en el proceso de elaboración de las políticas europeas es otro punto fundamental en el ámbito de la agenda europea de la Diputació de Barcelona. Existen diferentes canales formales a través de los cuales los gobiernos locales tienen la posibilidad de participar en la primera fase de la elaboración de las políticas y normas comunitarias. A lado de estos canales, las colectividades locales están cada vez más implicadas en el desarrollo de estrategias de *lobbying*. Así como todos los otros grupos de presión, los gobiernos locales ponen en marcha específicas acciones de *lobbying* con el objetivo de defender los intereses específicos frente a las instituciones comunitarias e incidir en las políticas europeas.

Para llevar a cabo estas actividades la Diputació de Barcelona puede contar con algunos actores estratégicos que defienden los intereses locales frente a las instituciones comunitarias. Desde una perspectiva más bien institucional, la representación de dicho intereses pasa por el papel desarrollado por el Comité de las Regiones. En cuanto órgano consultivo, el Comité de las Regiones

representa oficialmente la voz de las entidades subestatales en el proceso comunitario de toma de decisiones. Sin embargo, su papel ha adquirido más importancia a partir de la publicación del Libro Blanco sobre la gobernanza europea, elaborado por la Comisión Europea, en cuyo ámbito ha sido destacada la necesidad de potenciar el diálogo entre las instituciones comunitarias y los representantes de las colectividades locales y regionales.

A pesar de dichos avances, el Comité de las Regiones sigue teniendo importantes problemas estructurales que afectan su eficacia y representatividad. De hecho no hay que olvidar que el papel del Comité de las Regiones se basa en la función consultiva que dicho órgano ejerce en el ámbito de las materias previstas por los Tratados. Además, la influencia ejercida por parte de las colectividades locales en seno al Comité queda bastante limitada. Haciendo un cálculo sobre los ponentes encargados de elaborar los dictámenes en el periodo 2006-2009, se ve que el 43,7% de estos son representantes regionales (90 sobre 206 dictámenes). Conjuntamente los representantes del mundo local (NUTS II y NUTS III) en el mismo lapso de años resulta haber elaborado el 36.9% de los dictámenes (el restante 0,16% ha sido presentado por parte de sujetos no identificados).

Debido probablemente a los límites que afectan al papel del Comité de las Regiones, las últimas décadas han visto la definitiva afirmación de otros actores a través de los cuales las entidades subestatales participan en el proceso de toma de decisiones. En este sentido, a Diputació de Barcelona ha apostado con decisión para asumir un papel de liderazgo en el ámbito de las asociaciones y redes de gobiernos locales que actúan en la arena europea. La Diputació de Barcelona es miembro de Cities for Cohesion, de ERLAI (European Regions and Local Authorities for Immigration), así como de ROTOP (Round Table of technicians and practitioners on Implementation).

Sobre todo, el activismo de la Diputació de Barcelona se manifiesta en Partenalia, una asociación internacional sin fin de lucro que reúne 21 administraciones locales de segundo nivel, procedentes de 6 países diferentes. El objetivo de Partenalia es la promoción de la cooperación transterritorial y el fortalecimiento de la dimensión local en el ámbito de las políticas comunitarias. La Diputació de Barcelona desarrolla un papel de relieve en el ámbito de Partenalia, dado que gestiona la Secretaría técnica de la asociación. La Diputació de Barcelona desarrolla un papel relevante también en la asociación Arco latino ya que en este caso también tiene la secretaría técnica de la asociación. Arco Latino es una asociación internacional que fue constituido como red en el 1999 y actualmente reúne más de sesenta administraciones de nivel provincial de España, Francia e Italia. A través de Arco

Latino la Diputació de Barcelona participa en los diversos diálogos estructurales promocionados por la Comisión Europea.

A través la Federación Española de Municipios y Provincias la Diputació participa en la confederación de las asociaciones nacionales de Administraciones de segundo nivel (CEPLI). El Presidente de la Diputació de Barcelona, Antony Fogue, es actualmente Vicepresidente de dicha confederación. Debido a su fuerte representatividad, Cepli va tomando cada vez más relevancia. De hecho, se trata de una plataforma que actualmente reúne la totalidad de entidades locales intermedias procedentes de diez países europeos.

Con el fin también de poder asumir un papel de liderazgo en el ámbito de dichas redes, la Diputació de Barcelona ha apostado para reforzar su presencia en Bruselas, abriendo en el año 1998 una oficina de representación en la capital belga. Sin embargo, la disponibilidad de una oficina de representación en Bruselas es un requisito indispensable para tomar parte activamente en dichas asociaciones. Más en general, dicha oficina desarrolla un papel determinante para el desarrollo todas aquellas actividades claves que marcan la agenda europea de la Diputació. En primer lugar, esta oficina es la principal responsable del seguimiento de las políticas europeas y desarrolla esta tarea a través de la búsqueda y el filtraje de información.

Sin embargo, dichas actividades son imprescindibles tanto en relación a la aplicación de la normativa comunitaria, como en correspondencia a las oportunidades de aprovechar de las fuentes de financiación europeas. Así, a través de los continuos contactos con las instituciones europeas y con los *policy makers* comunitarios los expertos de las oficinas en Bruselas aseguran el seguimiento continuo de los trabajos de la Comisión Europea y de las otras instituciones. Se podría decir que a través del desarrollo de una amplia red de contactos personales, la participación en reuniones y seminarios, la implicación en consultas y diálogos con la Comisión Europea, la asistencia a los trabajos del Parlamento Europeo y del Comité de las Regiones, el personal de la oficina en Bruselas garantiza el acceso a la información antes que ésta sea hecha oficial.

Además a través de la delegación en Bruselas la Diputació puede participar activamente en los canales de diálogo con las instituciones comunitarias, tanto en el ámbito de los canales de participan directa como en el ámbito de aquellos indirectos. En el ámbito de los canales de participación formales las oficinas de representación en Bruselas desarrollan un papel clave, tomando parte en los diálogos estructurales y en las consultas públicas con la Comisión Europea así como en los trabajos

del Comité de las Regiones. Por lo que concierne los canales informales, los expertos de la oficina en Bruselas gestionan las actividades de *lobbying*, proporcionando información, informes y estudios a los actores implicados en la elaboración de las políticas, con el intento de influenciarlos de acuerdo con los intereses que representan.

A través su oficina en Bruselas, la Diputació organiza programas de formación para los técnicos de los municipios del territorio barcelonés y arregla las visitas a funcionarios europeos por parte de los representantes institucionales del territorio. De hecho, en la oficina de la Diputació en Bruselas organiza cada año un curso de formación dirigido a formar los técnicos y los electos de los municipios barceloneses sobre el funcionamiento de las instituciones comunitarias. En el mayo de este año ha sido organizada la edición 2010 del curso que se ha centrado en la temática de la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Esta quinta edición del curso ha visto la participación de expertos procedentes tanto de la Comisión Europea como del Comité de las Regiones. Además, gracias a la ventaja que deriva de tener una presencia física constante en la capital belga, la Diputació de Barcelona este año participará en los *Open Days*, liderando un consorcio que incluye diferentes ciudades europeas como la de Estocolmo, de Dublín, de Stuttgart y de Varna. En el mismo grupo están también las provincias de Roma y de Venecia, así como el área metropolitana de Manchester.

Recientemente, la Diputació de Barcelona ha logrado un importante reconocimiento a nivel europeo, también gracias al trabajo de sus técnicos en Bruselas, convirtiéndose en la primera administración europea los fondos del programa Elena (*European Local Energy Assistance*) para promover la sostenibilidad energética a nivel local. Por medio de estos fondos (2 millones de euros) la Diputació proveerá soporte financiero a las iniciativas de los 130 municipios de la provincia que han firmado el pacto de alcaldes, dando de esta manera una contribución fundamental para logro de los objetivos Europa 2020.

De cara al futuro sería recomendable una mayor colaboración con la representación de la Generalitat de Catalunya en Bruselas. La Diputació de Barcelona, por medio de su oficina en la capital belga, podría trabajar de manera más estrecha con la Generalitat y aprovechar mejor los contactos con los miembros catalanes del Comité de las Regiones así como con los europarlamentarios catalanes. Así como la Diputació de Barcelona podría beneficiarse de la firma de un acuerdo de cooperación con dicha representación, que podría por ejemplo centrarse en sobre el intercambio de informaciones, o quizás, la puesta en marcha de un plan de acción común.

Bibliografía

AGENDA DE BARCELONA, disponible en

http://www.europeansummit2010.eu/documentacio_i_fitxers/documents%20de%20referencia/AGENDA%20BARCELONA_cast.pdf

AGUILERA DE PRAT C.R., *De la Europa 'de las regiones' a la Europa con las regiones*, disponible en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1975791> .

BELTRAN GARCIA S., *Els organismes de cooperació territorial a Europa: Una mirada cap al futur* en 'Documents d'anàlisi geogràfica' 56, no.1, Bellaterra, 2010, 57-69

BELTRAN GARCIA S., La aplicación de los acuerdos que regulan la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea (variaciones o desvaríos sobre un mismo tema), *Revista General de Derecho Europeo*, nº 22, 2010, pp. 1-28

BELTRAN GARCIA S., *La referencia a la autonomía local y regional en el Tratado de Lisboa: algunas implicaciones jurídicas en La presidencia Española de la Unión Europea 2010: propuestas para una agenda ambiciosa*, en 'Cuadernos de la Escuela Diplomática' 38, Madrid, 2009, 99-108.

CASSESE S., *Lo spazio giuridico globale*, Laterza, Roma- Bari, 2003.

CHECCOLI T., *Il fenomeno del lobbying negli Stati Uniti e nell'Unione Europea*, en http://facolta.unipg.it/giurisprudenza/Documenti/seminari/seminari-cattedra-diritto-amministrativo-M-Z/Lobby_210409.pdf .

CORTES MARTIN J.M., *El Tratado de Lisboa y las regiones*, en 'Revista de Estudios Regionales'86 no.3, 2009, 261-279.

D'ATENA A., *Gli assetti territoriali, le regioni ed i processi decisionali. Il ruolo del Comitato delle Regioni*, 2001, disponible en <http://www.luiss.it/semcost/europa/datena/index.html>.

DEXIA-CEMR, *The State of Europe's local and regional government*, 2008.

DIPUTACIÓ DE BARCELONA, *El lobby a la Unión Europea- Guía práctica para los locales*, Barcelona, 2008.

DIPUTACIÓ DE BARCELONA, *La preparació i la gestió de projectes europeus*, Barcelona, 2008.

DIPUTACIÓ DE BARCELONA, *Orientacions estratègiques per a l'acció internacional de la Diputació de Barcelona 2008-2011*, Barcelona, 2008.

ELVIRA AYUSO L., *Las comunidades autónomas en el Consejo de la Unión Europea: la representación de Catalunya*, disponible en

http://www10.gencat.cat/drep/binaris/_reat8_Elvira_tcm112-99493.pdf

ESPOSITO M., *Dal libro bianco sulla governance europea alla convenzione sul futuro dell'Europa: il Comitato delle Regioni e le sue componenti*, en 'Le istituzioni del federalismo' XXV, no.1, Maggioli Editore, Rimini, 2004, 123-148.

FALCONE V., *Il Comitato delle Regioni: esperienze e prospettive* en D'ATENA, *L'Europa delle autonomie*, Giuffrè, Milano, 2003.

FERNANDEZ DE LOSADA A., *La participación de los gobiernos subestatales en el proceso de integración europea*, disponible en la pagina web del Observatorio sobre la Cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina, <http://www.observ-ocd.org/Libreria.asp>.

GALLIZZOLI G., *I fondi strutturali delle Comunità Europee*, CEDAM, Padova, 1992.

GIALDINO C.C., *Il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea, Genesi–Struttura – Contenuto–Processo di ratifica*, Istituto poligrafico e Zecca dello stato, Roma, 1993, XXII-452.

GUIZZI V., *I Programmi integrati mediterranei: Profili politici e giuridici*, in AA.VV., *L'attuazione dei Programmi integrati mediterranei nelle regioni meridionali*, Napoli, 1987.

L. HOOGHE, *Sub-national mobilization in the European Union* en 'West European Politics' 18, no. 3, Routledge, London, 1995, 175-198.

L. HOOGHE - G. MARKS, 'Europe with the regions': *channels of regional representation in the European Union*, en 'Publius: The Journal of Federalism' 26, no. 1, Oxford University Press, 1996, 73-92.

HUICI SANCHO L., *El Comité de las Regiones: su función en el proceso de integración europea*, Universitat de Barcelona (Publicacions UB), Barcelona, 2003.

HUICI SANCHO L., *La ampliación de la Unión Europea: retos para los entes subestatales*, disponible en http://dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=1129351, 2002

HUYSSEUME M.- THEI JANS M., *Brussels as the capital of a Europe of the regions? Regional offices as European policy actors*, en 'The e-journal for the academic research on Brussels', 2008, disponible en www.brusselsstudies.be/PDF/EN_57_BrusS16EN.pdf.

HUYSSEUNE M.-THEO JANS M., *Representation of local and regional governments to the European Union*, Brussels, 2005, 5.

INNERARITY D., *Los gobiernos locales protagonistas de la nueva Europa*, Documento de reflexion de la Cumbre Europea de Gobiernos locales (Barcelona, 22-24 de Febrero de 2010) disponible en http://www.europeansummit2010.eu/referencia_es.asp

JEFFERY C., *Regional Information Offices in Brussels and Multi-Level Governance in the EU: A UK-German comparison*, en JEFFERY C. (ed.), *The Regional Dimension of the European Union*, Frank Cass, London, 1997, 183 y ss.

MANTINO F. *Fondi strutturali e politiche di sviluppo*, Il Sole 24 ORE S.p.a, Milano, 2002.

MARKS G.- HAESLY R.- MBAYE H.A.D., *What do subnational offices think they are doing in Brussels?*, en 'Regional and federal studies', 12 no.3, Routledge, London, 2002, 1-23.

MASSA PINTO I., *Il principio di sussidiarietà: profili storici e costituzionali*, Jovene, Napoli, 2003.

MORATA F., LACHAPELLE G., PASQUIN S., *Globalización, gobernanza y identidades*, Fundaciò Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2004.

MORATA F., *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

MORE, *A Europe of the Regions vs. The Regions in Europe: reflections on regional engagement in Europe*, European Union Studies Association (EUSA) Annual conference Montreal 17-19 May 2007, disponible en <http://www.unc.edu/euce/eusa2007/papers/moore-c-11e.pdf>

PALERMO F., *Il potere estero delle regioni – Ricostruzione in chiave comparata di un potere interno alla Costituzione Italiana*, CEDAM, Padova, 1999.

PIATTONI S., *Multilevel Governance: a Historical and Conceptual analysis* en 'Journal of European Integration' 31, Routledge, London, 2010, 163-180

PREDIERI A., *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 1996.

RAPPORTO CIPI 1/2006, *Le lobby d'Italia à Bruxelles*, disponible en http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/work/eu_transparency/doc/transp_letter_cipi_report_it.pdf.

RAPPORTO DELLA COMMISSIONE SULL'UNIONE EUROPEA, 1975, ahora en Boll. Ce, sup. 5/1975.

Revista Democracia y Gobierno Local, Numero 09 Segundo Trimestre 2010, Barcelona p.3 y ss.

SAPIENZA R., *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, Il Mulino, Bologna, 2000

SPINACI G. *Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT): prove di coesione territoriale*, en 'Argomenti' 26, FrancoAngeli, 2009, 5-31.

TRIFILETTI F., *I Programmi integrati mediterranei nella realtà operativa degli strumenti di intervento CEE*, en *L'attuazione dei Programmi integrati mediterranei nelle Regioni meridionali*, Roma, Formez, 1987.

VALLE A., *La cohesión económica y social como objetivo de la Unión Europea*, en 'RIE' 2, no.2, 1994, 350-352.

VARA ARRIBAS G., *Gobernanza multinivel en la Unión Europea y las regiones, con o sin una constitución*, disponible en www.unizar.es/union_europea/files/.../gracia_vara%20catellano.pdf.

Entrevistas realizadas a expertos y técnicos en la materia

ALOS A., Coordinadora de la Asociación Arco Latino, Bruselas, 10 de Mayo de 2010.

COTE C., Coordinadora de la Confederación CEPLI (Confédération Européenne des pouvoirs locaux Intermédiaires), Bruselas, 15 de Junio de 2010.

DE LA VARGA O., Jefe del servicio de Cooperación europea de la Diputació de Barcelona, Bruselas, 15 de Enero de 2010.

DZIECIOLOWSKI J.M., responsable Urban para España de la DG Regio de la Comisión Europea.

FESUS G., centro de análisis e perspectivas de la DG Regio de la Comisión Europea

LEHMANN J., Técnica de asuntos europeos de la Federación de provincias alemanas, Bruselas, 14 de Septiembre de 2010.

ROSÉS MONTESINOS C., Técnica superior de proyectos europeos en la oficina de la Diputació de Barcelona en Bruselas, Bruselas, 9 de Mayo de 2010.

SOLER TOBELLA B., Responsable de la oficina de la Diputació de Barcelona en Bruselas, Bruselas, 12 de Abril de 2010.

SPINACI G., Comité de las Regiones, Unidad de análisis de las políticas, Bruselas, 20 de Noviembre de 2009.

Sitografía

<http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20ES%20BARROSO%20-%20Europe%202020%20-%20ES%20version.pdf>

http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/territorial/eira_presentation.pdf

http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_es.htm

<http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/11992>

<http://eur-lex.europa.eu/JOHtmldo?uri=OJ:C:2004:310:SOM:ES:HTML>

<http://eur-lex.europa.eu/JOHtmldo?uri=OJ:C:2007:306:SOM:ES:>

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0704:FIN:ES:PDF>

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:141:0005:0010:ES:PDF>

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001_0428es0

http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_doc=COM_final&an_doc=2003&nu_doc=811

<http://european-convention.eu.int/pdf/LKNES.pdf>

<http://www.emiliaromagnasociale.it/wcm/emiliaromagnasociale/home/immigrazione/Erlai.htm>

[http://www.encodedweb.org/EncoreWeb.nsf/\(ID\)/8E941AF3F98CDDE8C12572C20059AF8C?Open Document](http://www.encodedweb.org/EncoreWeb.nsf/(ID)/8E941AF3F98CDDE8C12572C20059AF8C?Open Document)

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0223+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>

http://www.europeansummit2010.eu/despres_es.asp

<http://www.eurotowns.org/>

<http://www.parlamentodelnord.biz/multimedia/12/Ai%20confini%20del%20federalismo.pdf>

<http://www.partenalia.net>

www.aer.eu

www.acte.net

www.arcatlantique.org

www.arcolatino.org

www.cor.eu

www.eurocities.eu

www.euromed.net

www.eurorregion-epm.org

www.iclei-europe.org

www.medalp.eu

www.revesnetwork.net

www.telecities.org

www.ubc.net