

Cuadernos Europeos de Deusto

Núm. 58/2018

Cuadernos Europeos de Deusto es una revista universitaria especializada en el estudio de la Unión Europea desde un enfoque interdisciplinar. Su objetivo fundamental es difundir conocimientos sobre el proceso de construcción europea en sus diferentes dimensiones (histórica, política, jurídica, económica, social, cultural...), así como suscitar la reflexión y la valoración crítica de los diferentes factores que van determinando su evolución y transformación.

Cuadernos Europeos de Deusto agradece el patrocinio de la Dirección General de Acción Exterior de la Diputación Foral de Bizkaia, que ha hecho posible la publicación del presente número.

Organización editorial:

Dirección:

Beatriz Pérez de las Heras (Universidad de Deusto, España)

Dirección-Adjunta:

M.ª Luz Suárez Castiñeira (Universidad de Deusto, España)

Consejo de Redacción:

Francisco Aldecoa Luzárraga (Universidad Complutense de Madrid, España)

Alberto Alemanno (HEC Paris, Francia)

Cristina Arenas Alegría (Universidad de Deusto, España)

Steffen Bay Rasmussen (Universidad de Deusto, España)

Javier Bilbao Ubillos (Universidad del País Vasco, España)

Karolina Boronska-Hryniewiecka (Wroclaw University, Polonia)

Marta Casado Abarquero (Universidad de Deusto, España)

Pablo Antonio Fernández Sánchez (Universidad de Sevilla, España)

Igor Filibi López (Universidad del País Vasco, España)

Peter Gjortler (Riga University, Letonia)

Inmaculada Herbosa Martínez (Universidad de Deusto, España)

Javier Larena Beldarrain (Universidad de Deusto, España)

Ainhoa Lasa López (Universidad de Alicante, España)

Enrique Linde Paniagua (UNED - Universidad Nacional de Educación a Distancia, España)

Nerea Magallón Elosegui (Universidad de Deusto, España)

José Martín y Pérez de Nanclares (Universidad de Salamanca, España)

Oana Petrescu (Ministerul Justiției din România, Rumanía)

Francesco Ricci (Universidad LUM Jean Monnet de Casamassima, Italia)

Mariola Urrea Corres (Universidad de la Rioja, España)

Consejo Asesor:

Joana Abrisketa Uriarte (Universidad de Deusto, España)

Ander Audikana Arriola (Universidad de Deusto, España)

Cristina Churruca Muguruza (Universidad de Deusto, España)

Juan Luis Crucelegui (UNCTAD, Suiza)

Augustin Fuerea (Nicolae Titulescu University of Bucharest, Rumanía)

Beatriz Iñárritu Ibarreche (Universidad de Deusto, España)

Nicolás Mariscal Berástegui (Universidad de Deusto, España)

María Nagore Casas (Universidad de Deusto, España)

José Palacio González (Tribunal de Justicia de la UE, Luxemburgo)

Joaquín Roy (University of Miami, Estados Unidos)

Secretaría Técnica:

Noemí Angulo Garzaro (Universidad de Deusto, España)

David Fernández Rojo (Universidad de Deusto, España)

Administración y Secretaría:

estudios.europeos@deusto.es

La versión digital de Cuadernos Europeos de Deusto se encuentra en régimen de open access desde 2017.

La edición impresa pueda solicitarse a través de la plataforma de la revista: <http://ced.revistas.deusto.es/>

Revista incluida en el catálogo LATINDEX.

Indexada en SCOPUS, desde 2018, y en las bases

de datos ISOC y EBSCO.

Impreso en España/Printed in Spain

ISSN: 1130-8354

ISSN-e: 2445-3587

Depósito legal: BI - 620-91

Revista Cuadernos Europeos de Deusto

Normas de publicación

Contenido. La revista *Cuadernos Europeos de Deusto* publica, con carácter semestral (octubre y abril), estudios jurídicos, económicos, políticos, sociales e históricos sobre el proceso de integración europea.

Envío de originales. Los originales han de ser inéditos y escritos en castellano. También podrán admitirse originales en alguna de las lenguas oficiales de la Unión Europea, así como en Euskera, en Microsoft Word o formato compatible. Se enviarán en soporte electrónico al Instituto de Estudios Europeos a la dirección: estudios.europeos@deusto.es

Formato

—En la primera página se incluirá el título del artículo, en castellano y en inglés, nombre del autor, filiación académica, dirección de correo electrónico.

—La segunda página recogerá un sumario, un resumen en castellano y un *abstract* en inglés, de 200 palabras máximo cada uno, 3-5 palabras clave en castellano y en inglés.

—Extensión máxima: 25 páginas, tamaño Dina 4.

—Párrafos: interlineado 1,15, justificado y primera línea sangrada con tabulador.

—Tipo y tamaño letra: *Times New Roman* 12.

—Notas a pie de página: *Times New Roman* 10.

—Título del artículo: *Times New Roman* 14, mayúscula y negrita.

- Ejemplo: **LA ENERGÍA ELÉCTRICA Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE**

—Primer rango de apartado: *Times New Roman* 12, minúscula y negrita.

- Ejemplo: **La política energética en la UE**

—Segundo rango de apartado: *Times New Roman* 12, minúscula y cursiva.

- Ejemplo: *La posición de la UE en las negociaciones internacionales*

—Sumario:

- Ejemplo: **Sumario:** I. Introducción.—II. Marco jurídico-institucional de la política ambiental UE. 1. Marco Institucional. 2. Marco Jurídico—III. El papel de la UE en las negociaciones internacionales del régimen sobre cambio climático. 1. La posición de la UE en las negociaciones internacionales. 2. La política de la CE para combatir el cambio climático. 2.1. Antes de la reforma de Maastricht. 2.2 Después de la reforma de Maastricht—IV. Conclusiones.

—Párrafos: interlineado sencillo, justificado y primera línea sangrada en un tabulador.

- Ejemplo:

Sin embargo, este artículo hace comprender la ZEE no sólo la columna de agua suprayacente sino el lecho y el subsuelo de la marino, coincidiendo, en parte, con la plataforma continental, como luego veremos.

¿Estarían entre estas actividades económicas el almacenamiento de dióxido de carbono? En principio no parece que haya nada que lo impida...

Manual de estilo Chicago-Deusto

Para la incorporación de citas y referencias bibliográficas, los autores seguirán el sistema denominado «notas y bibliografía» del Manual de estilo Chicago-Deusto, <http://www.deusto-publicaciones.es/deusto/index.php/es/chicago-es/chicago01-es-guiabreve>

La versión en inglés del Manual está disponible en http://www.chicagomanualofstyle.org/tools_citationguide/citation-guide-1.html

Notas y bibliografía: ejemplos

- Cada vez que se cita una obra por primera vez se deben dar en nota todos los detalles. Sin embargo, las posteriores citas que se hagan de esa obra solo requieren una forma abreviada.
- En la bibliografía se invierte el nombre del autor. Nótese que en las obras con dos o más autores se invierte solo el nombre citado en primer lugar. En la mayoría de los ejemplos que siguen a continuación se ofrece la cita completa, la abreviada y la entrada bibliográfica (resaltada en nuestros ejemplos en color gris).

1. Libro

Un autor

- Lluís Duch, *Mito, interpretación y cultura* (Barcelona: Herder, 1998), 56-58.
- Duch, *Mito...*, 15.
- Santiago Segura, *Gramática latina* (Bilbao: Universidad de Deusto, 2012), 74-76.
- Segura, *Gramática...*, 75.

Duch, Lluís. *Mito, interpretación y cultura*. Barcelona: Herder, 1998.

Segura, Santiago. *Gramática latina*. Bilbao: Universidad de Deusto, 2012.

Dos autores

- Orfelio G. León e Ignacio Montero, *Diseño de investigaciones: Introducción a la lógica de la investigación en psicología y educación* (Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España, 1993).

León, Orfelio G. e Ignacio Montero. *Diseño de investigaciones: Introducción a la lógica de la investigación en psicología y educación*. Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España, 1993.

Tres autores

- Julio Borrego Nieto, José Jesús Gómez Asencio y Emilio Prieto de los Mozos, *El subjuntivo...*

Borrego Nieto, Julio, José Jesús Gómez Asencio y Emilio Prieto de los Mozos. *El subjuntivo: valores y usos*. Madrid: SGEL.

Cuatro o más autores

En la nota se cita solo el nombre del primer autor, seguido de *et al.* Sin embargo, en la entrada de la bibliografía se citan todos los autores.

- Natalia Ojeda *et al.*, *La predicción del diagnóstico de esquizofrenia...*

—Ojeda *et al.*, *La predicción...*

Editor, traductor o compilador en lugar de autor

—Irene Andrés-Suárez, ed., *Antología del microrrelato español (1906-2011): El cuarto género narrativo* (Madrid: Cátedra, 2012), 15-16.

—Andrés-Suárez, *Antología del microrrelato...*

Andrés-Suárez, Irene, ed. *Antología del microrrelato español (1906-2011): El cuarto género narrativo*. Madrid: Cátedra, 2012.

Editor, traductor o compilador además de autor

—Salvador Fernández Ramírez, *La enseñanza de la gramática y la literatura*. Ed. por José Polo (Madrid: Arco/Libros, 1985), 145-46.

18 Fernández Ramírez, *La enseñanza...*, 33

Fernández Ramírez, Salvador. *La enseñanza de la gramática y la literatura*. Editado por José Polo. Madrid: Arco/Libros, 1985.

Capítulo u otra parte de un libro

—Josefina Gómez Mendoza, «Ecología urbana y paisaje de la ciudad», en *La ciudad del futuro*, ed. por Antonio Bonet Correa (Madrid: Instituto de España, 2009), 177-217.

19 Gómez Mendoza, «Ecología urbana y paisaje de la ciudad», 180.

Gómez Mendoza, Josefina. «Ecología urbana y paisaje de la ciudad». En *La ciudad del futuro*, editado por Antonio Bonet Correa, 177-217. Madrid: Instituto de España, 2009.

Prefacio, prólogo, introducción o parte similar de un libro

—James Rieger, introducción a *Frankenstein; or, The Modern Prometheus*, de Mary Wollstonecraft Shelley (Chicago: University of Chicago Press, 1982), XX-XXI.

—Rieger, introducción, XXXIII.

Rieger, James. Introducción a *Frankenstein; or, The Modern Prometheus*, de Mary Wollstonecraft Shelley, XI-XXXVII. Chicago: University of Chicago Press, 1982.

Libro publicado electrónicamente

Si un libro está disponible en más de un formato, se cita la versión con la que se ha trabajado.

En los libros consultados en línea hay que añadir el URL. Se aconseja incluir también la fecha de acceso. Si no se conocen con exactitud los números de páginas, se puede incluir el título de sección o capítulo u otro dato identificativo.

Libro electrónico obtenido de una biblioteca o librería

Muchos libros editados electrónicamente pueden tener un equivalente impreso. Pero dada la posibilidad de que existan diferencias, se aconseja indicar el formato en el que se ha consultado.

—Jane Austen, *Pride and Prejudice* (Nueva York: Penguin Classics, 2008), edición en PDF, cap. 23.

—Austen, *Pride and Prejudice*, cap. 23.

Austen, Jane. *Pride and Prejudice*. Nueva York: Penguin Classics, 2008. Edición en PDF.

Libro consultado en línea

- Salvador Gutiérrez Ordóñez, *Lingüística y semántica: Aproximación funcional* (Oviedo: Universidad de Oviedo, 1981), <http://www.gruposincom.es/publicaciones-de-salvador-gutierrezordonez>.
- Philip B. Kurland y Ralph Lerner, eds., *The Founders' Constitution* (Chicago: University of Chicago Press, 1987), acceso el 28 de febrero de 2010, <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/>.
- Gutiérrez Ordóñez, *Lingüística y semántica*.
- Kurland y Lerner, *Founder's Constitution*, cap. 10, doc. 19.

Gutiérrez Ordóñez, Salvador. *Lingüística y semántica: Aproximación funcional*. Oviedo: Universidad de Oviedo, 1981. <http://www.gruposincom.es/publicaciones-de-salvador-gutierrez-ordonez>.

Kurland, Philip B., y Ralph Lerner, eds. *The Founders' Constitution*. Chicago: University of Chicago Press, 1987. Acceso el 28 de febrero de 2010. <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/>.

2. Artículo de revista

2.1. Artículo en una revista impresa

Para la nota a pie de página o final de capítulo, si procede, se cita el número concreto de la página consultada. En la bibliografía, se deben indicar los números de comienzo y fin del artículo completo.

- María José Hernández Guerrero, «Presencia y utilización de la traducción en la prensa española», *Meta* 56, n.º 1 (2011): 112-13.
- Hernández Guerrero, «Presencia y utilización de la traducción en la prensa española», 115.

Hernández Guerrero, María José. «Presencia y utilización de la traducción en la prensa española». *Meta* 56, n.º 1 (2011): 101-118.

2.2. Artículo en una revista en línea

- Ángeles Feliu Albadalejo, «La publicidad institucional en la arena parlamentaria española», *Revista Latina de Comunicación Social* 66 (2011): 470, doi:10.4185/RLCS-66-2011-941-454-481.
- Feliu Albadalejo, «La publicidad institucional», 475.

Feliu Albadalejo, Ángeles. «La publicidad institucional en la arena parlamentaria española». *Revista Latina de Comunicación Social* 66 (2011): 454-481. doi:10.4185/RLCS-66-2011-941-454-481.

3. Artículo en periódicos o magazines

Los artículos en un periódico o magazine, pueden ser citados de la siguiente forma en el texto («Como Sheryl Stolberg y Robert Pear mencionan en un artículo del *New York Times* el 27 de febrero de 2010,...») en lugar de en una nota y, normalmente, se omiten en la bibliografía. Los siguientes ejemplos muestran una versión más formal de las citas. Si se consulta un artículo de forma *online*, se debe incluir el URL, indicando la fecha de acceso. Si el autor no está identificado, se comienza la cita con el título del artículo:

- Sheryl Gay Stolberg y Robert Pear, «Wary Centrists Posing Challenge in Health Care Vote», *New York Times*, 27 de febrero de 2010, acceso el 28 de febrero de 2010, <http://www.nytimes.com/2010/02/28/us/politics/28health.html>.
- Stolberg y Pear, «Wary Centrists...».

Stolberg, Sheryl Gay, y Robert Pear. «Wary Centrists Posing Challenge in Health Care Vote». *New York Times*, 27 de febrero de 2010. Acceso el 28 de febrero de 2010. <http://www.nytimes.com/2010/02/28/us/politics/28health.html>.

4. Reseña del libro

- David Kamp, «Deconstructing Dinner», reseña de *The Omnivore's Dilemma: A Natural History of Four Meals*, de Michael Pollan, *New York Times*, 23 de abril de 2006, Sunday Book Review, <http://www.nytimes.com/2006/04/23/books/review/23kamp.html>.
- Kamp, «Deconstructing Dinner».

Kamp, David. «Deconstructing Dinner». Reseña de *The Omnivore's Dilemma: A Natural History of Four Meals*, de Michael Pollan. *New York Times*, 23 de abril de 2006, Sunday Book Review. <http://www.nytimes.com/2006/04/23/books/review/23kamp.html>.

5. Tesis o tesina

- Francisco José Hernández Rubio, «Los límites del eliminacionismo: Una solución epigenética al problema mente-cerebro» (tesis doctoral, Universidad de Murcia, 2010), 145, <http://hdl.handle.net/10201/17600>.
- Hernández Rubio, «Los límites del eliminacionismo», 130-132.

Hernández Rubio, Francisco José. «Los límites del eliminacionismo: Una solución epigenética al problema mente-cerebro». Tesis doctoral. Universidad de Murcia, 2010. <http://hdl.handle.net/10201/17600>.

6. Documento presentado en conferencias, ponencias, congresos o similares

- Silvia Rodríguez Vázquez, «Flujos de traducción: Herramientas de ayuda a la gestión de proyectos en función de la situación de trabajo» (conferencia, Universidad de Salamanca, 8 de noviembre de 2012).
- Rodríguez Vázquez, «Flujos de traducción».

Rodríguez Vázquez, Silvia. «Flujos de traducción: Herramientas de ayuda a la gestión de proyectos en función de la situación de trabajo». Conferencia pronunciada en la Universidad de Salamanca, 8 de noviembre de 2012.

7. Sitio web

La cita del contenido de un sitio web puede estar frecuentemente limitada a una mención en el texto («El 19 de julio de 2008, la corporación McDonald's mencionaba en su sitio web...») o en una nota. Si se quiere una cita más formal, puede ser del estilo del ejemplo que figura a continuación. Debido a que tal contenido está sujeto a cambios, se debe incluir una fecha de acceso o, si está disponible, la fecha de la última modificación.

—«McDonald's Happy Meal Toy Safety Facts», McDonald's Corporation, acceso el 19 de julio de 2008, <http://www.mcdonalds.com/corp/about/factsheets.html>.

McDonald's Corporation. «McDonald's Happy Meal Toy Safety Facts». Acceso el 19 de julio de 2008. <http://www.mcdonalds.com/corp/about/factsheets.html>.

8. Entrada de blog o comentario

Las entradas de blog o comentarios pueden citarse en el texto («En un comentario publicado en el *Blog de Lengua española* el 13 de marzo de 2012,...») en lugar de en una nota y, generalmente, se omiten en la bibliografía. No es necesario añadir *seud.* después del nombre aparentemente ficticio.

—José Luis Ramírez, 17 de marzo de 2012 (21:28), comentario a Alberto Bustos, «Hacer los deberes», *Blog de Lengua española*, 13 de marzo de 2012, <http://blog.lengua-e.com/2012/hacerlos-deberes/#comments>.

Blog de Lengua española. <http://blog.lengua-e.com/2012/hacer-los-deberes/#comments>.

9. Comunicación personal y entrevista

Las referencias a conversaciones, entrevistas, correos electrónicos, mensajes de texto o similares, normalmente se incluyen en el texto («En conversación telefónica con el autor el 7 de julio de 2010, el líder sindicalista admitió que...») o se dan en nota; raramente se incluyen en la bibliografía:

—Lourdes Díaz, correo electrónico al autor, 15 de mayo de 2011.

—Mike Milanovic (director ejecutivo de Cambridge ESOL), en conversación con el autor, septiembre de 2011.

En lo que se refiere a las entrevistas, sea cual sea su forma, la cita normalmente comienza por el nombre de la persona entrevistada. El entrevistador, en caso de mencionarse, figura en segundo lugar:

—Benjamin Spock, entrevista por Milton J. E. Senn, 20 de noviembre de 1974, entrevista 67A, transcripción, Senn Oral History Collection, National Library of Medicine, Bethesda, MD.

—Spock, entrevista.

10. Obra registrada en bases de datos

Para los documentos localizados mediante bases de datos o repositorios, se indica el nombre de la base de datos y, entre paréntesis, el número de identificación proporcionado o recomendado por la base de datos:

Choi, Mihwa. «Contesting *Imaginaires* in Death Rituals during the Northern Song Dynasty». Tesis doctoral. Universidad de Chicago, 2008. ProQuest (AAT 3300426).

11. Documento legal y jurisprudencia

En los documentos legales y públicos, las menciones a la documentación se hacen generalmente en el cuerpo del texto. En otras materias, especialmente académicas, que usan como fuente documental textos legales y públicos, se mencionan tanto en el cuerpo del texto como en nota.

—Asunto C-38/14, Mr. Jones versus Secretariat of State, Judgment of the Court of 23 June 2015, ECLI:EU:C:2015:222.

Norma jurídica

- Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía (BOJA núm. 248 de 19 de diciembre de 2007).
- Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos (BOE núm. 213 de 5 de septiembre de 2007).
- Reglamento (UE) n.º 492/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de trabajadores (DOUE L 241 de 27 de mayo de 2011).

Proceso de evaluación y publicación. Los trabajos dirigidos a las secciones de Estudios y Otros estudios se someterán a la previa evaluación por un miembro del Consejo de Redacción y por un experto independiente a la revista. Aparte de las cuestiones formales de presentación, se valorarán la coherencia de los trabajos con el enfoque de la revista, su carácter innovador, el rigor de análisis y metodológico y su aportación al conocimiento del proceso de construcción europea. El proceso de evaluación será absolutamente anónimo. La decisión sobre la publicación o no de los originales, así como su publicación con previas modificaciones será comunicada en un plazo no superior a 3 meses desde el momento en que se acepta su entrega.

Derechos de autor

El autor cede a la Universidad de Deusto los derechos de distribución, comunicación pública y reproducción del trabajo que somete a publicación en *Cuadernos Europeos de Deusto* (CED) en cualquier tipo de soporte, incluida la cesión para su inclusión en las bases de datos en las que esta revista está indexada y en el repositorio institucional de la Universidad de Deusto.

El acceso al contenido digital de cualquier número de *Cuadernos Europeos de Deusto* es gratuito, en régimen de *open access*. Los trabajos podrán leerse, descargarse, copiar y difundir, sin fines comerciales y según lo previsto por la ley inmediatamente después de la publicación de cada número.

Asimismo, los trabajos editados en *Cuadernos Europeos de Deusto* pueden ser publicados con posterioridad en otros medios o revistas, siempre que el autor indique con claridad y en la primera nota a pie de página que el trabajo se publicó por primera vez en CED, con indicación del número, año, páginas y DOI (si procede). Cualquier otro uso de su contenido en cualquier medio o formato, ahora conocido o desarrollado en el futuro, requiere el permiso previo por escrito del titular de los derechos de autor.

Aviso legal

Es responsabilidad exclusiva de los autores el contenido de sus respectivos trabajos publicados en esta Revista. Los autores asumen la responsabilidad de obtener todos los permisos necesarios para la reproducción en sus manuscritos de cualquier texto, material o ilustración, proveniente de otro autor, institución o publicación. Las consecuencias que puedan derivarse de denuncias por publicación de artículos plagiados serán responsabilidad exclusiva de los autores.

Más información: <http://ced.revistas.deusto.es>

Cuadernos Europeos de Deusto

Núm. 58/2018

Política de cohesión y fondos estructurales de la Unión Europea: retos y perspectivas para el período post-2020

Sumario

Presentación

Beatriz PÉREZ DE LAS HERAS, Política de cohesión y fondos estructurales de la Unión Europea: retos y perspectivas para el período post-2020 15

Estudios

Rafael BONETE PERALES y RAFAEL MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, La reforma de la Política de Cohesión de la Unión Europea en el Horizonte post-2020. Propuestas en perspectiva e impacto potencial para Euskadi 25

Javier BILBAO UBILLOS, La dimensión social de la política de cohesión 69

Roberto SAN SALVADOR DEL VALLE DOISTUA, Geana DE MIRANDA LESCHKO y Milica MATOVIC, Ciudades en la Unión Europea. Proceso de integración, política de cohesión y gobernanza futura 99

Christopher HUGGINS, The Future of Cohesion Policy in England: Local Government Responses to Brexit and the Future of Regional Funding 131

Otros Estudios

Carlos ESPALIÚ BERDUD, Taking European defence seriously: The naval operations of the European Union as a model for a Security and Defence Union 157

Jurisprudencia

David ORDÓÑEZ SOLÍS, Crónica de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea 187

Crónica

Beatriz IÑARRITU, Actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea (Enero 2018) 227

Presentación

Política de cohesión y fondos estructurales de la Unión Europea: retos y perspectivas para el período post-2020

European Union structural funds and cohesion policy: challenges and prospects for the post-2020 period

Beatriz Pérez de las Heras

Directora de Cuadernos Europeos de Deusto
beatriz.perez@deusto.es

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-58-2018pp17-22>

Resumen: Con una dotación de 351.800 millones de euros en el actual marco financiero plurianual 2014-2020, la política de cohesión de la Unión Europea (UE) encara actualmente un proceso de revisión cara a su redefinición en el próximo marco financiero posterior a 2020. La negociación de este nuevo horizonte de financiación afronta diversos desafíos, como la salida del Reino Unido, uno de los mayores contribuyentes al presupuesto de la UE, la crisis migratoria y la seguridad exterior de la UE. El futuro de la política de cohesión dependerá de los resultados de esas negociaciones, en las que ya se vislumbran algunas propuestas concretas, como la simplificación de la burocracia administrativa o el mejor uso y gestión de las herramientas financieras. Las contribuciones de este número monográfico de Cuadernos Europeos de Deusto abordan algunos de estos desafíos y perspectivas que planean actualmente sobre la política de cohesión de la UE, aportando distintos elementos de análisis y reflexión sobre su futura evolución.

Palabras clave: política de cohesión, fondos estructurales, marco financiero plurianual post-2020.

Abstract: *With an endowment of EUR 351,800 million in the current 2014-2020 multiannual financial framework, the European Union (EU) cohesion policy is currently undergoing a revision process with a view to its redefinition in the next, post-2020 financial framework. Negotiation on this new funding horizon faces several challenges, such as the United Kingdom's exit from the EU, one of the biggest contributors to the EU budget, the migratory crisis and the EU's external security. The future of the cohesion policy will depend on the results of those negotiations. Some concrete proposals are already envisioned, such as the simplification of the administrative bureaucracy or the better use and management of financial tools. The contributions of this special issue of Cuadernos Europeos de Deusto address some of these challenges and perspectives that are cur-*

rently being discussed about the EU's cohesion policy while providing different elements for further analysis and reflection on its future evolution.

Keywords: *cohesion policy, structural funds, post-2020 multiannual financial framework.*

La política de cohesión de la Unión Europea (UE) constituye un pilar clave del proceso de integración en Europa. Como principal política de inversión de la UE, su objetivo es impulsar el crecimiento económico, la competitividad, el desarrollo sostenible y la calidad de vida de los ciudadanos en todas las regiones y ciudades de la UE. Implementada principalmente a través de tres fondos estructurales, a saber, el Fondo de Cohesión, el Fondo Social Europeo, el Fondo de Desarrollo Regional, la política de cohesión ha servido de catalizador del apoyo financiero público y privado para proyectos que han reforzado la dimensión urbana, la inclusión social, las inversiones directas en pequeñas y medianas empresas o el medio ambiente, entre otros. Más allá de su relevancia económica y social, todos estos logros contribuyen, sin duda, a generar atracción y confianza en el proyecto político europeo en su conjunto.

Con una dotación de 351.800 millones de euros en el actual marco financiero plurianual 2014-2020, la política de cohesión encara actualmente un proceso de revisión cara a su redefinición en el próximo marco financiero posterior a 2020. La negociación de este nuevo horizonte de financiación afronta diversos desafíos, como la salida del Reino Unido, uno de los mayores contribuyentes al presupuesto de la UE, la crisis migratoria y la seguridad exterior de la UE. El futuro de la política de cohesión dependerá de los resultados de esas negociaciones, en las que ya se vislumbran algunas propuestas concretas, como la simplificación de la burocracia administrativa o el mejor uso y gestión de las herramientas financieras.

Las contribuciones de este número monográfico de *Cuadernos Europeos de Deusto* abordan algunos de estos desafíos y perspectivas que planean actualmente sobre la política de cohesión de la UE, aportando distintos elementos de análisis y reflexión sobre su futura evolución.

En primer lugar, los Profesores de la Universidad de Salamanca, **Rafael Bonete Perales**, Profesor Titular de Economía Aplicada, y **Rafael Muñoz de Bustillo Llorente**, Catedrático de Economía Aplicada, ofrecen un estudio detenido sobre la reforma de la política de cohesión cara al nuevo marco financiero plurianual en curso de negociación. Su análisis incluye, así mismo, una mirada sobre los efectos potenciales que la reconsideración de esta política puede suponer para la región de Euskadi.

Después de un repaso a la evolución global de la cohesión territorial en la UE y a los elementos que se debaten sobre el futuro de la política de cohesión, el artículo concluye que si esta política es dotada de menos fondos y de un carácter territorialmente más concentrado, como se discute actualmente, Euskadi podría resultar desfavorecida por los ajustes. Como alternativas, los autores proponen aprovechar al máximo los recursos del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, del Plan Juncker de inversiones, las posibilidades financieras que ofrece el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el programa COSME para mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas, así como las que ofrecerá el nuevo programa de I+D que reemplace a HORIZONTE a partir de 2021.

Javier Bilbao Ubillos, Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad del País Vasco, aborda en su artículo la dimensión social de la política de cohesión, un aspecto de gran relevancia, no sólo en el contexto de revisión en curso de esta política, sino también en el momento actual de reflexión sobre el futuro de la UE. Partiendo de la evolución de la razón de ser de la política de cohesión, inicialmente denominada «política regional», como acción dirigida a corregir las disparidades de renta entre regiones, el Profesor Bilbao analiza el impacto que sucesivos programas y estrategias de cohesión han tenido en términos de dimensión social. Concluye el autor que a pesar de los innegables logros conseguidos con respecto a la mejora de las condiciones de vida y empleo de los ciudadanos, el énfasis y enfoque de la política de cohesión se centra en los territorios y no en las personas. Su objetivo primordial ha sido siempre reducir las disparidades regionales. Con todo, la convergencia regional se ha ralentizado en estos últimos años de crisis económica y deficiente gestión macroeconómica. Todo ello hace que las políticas de promoción social sigan desarrollándose esencialmente a nivel nacional, a la espera de que la UE asuma mayores competencias y compromisos en materia social.

Roberto San Salvador del Valle, Geana de Miranda Leschko y Milica Matovic, investigadores de la Universidad de Deusto, se adentran en la evolución del lugar y papel que las ciudades han tenido en el proceso de integración europea en general y en el marco de la política de cohesión, en particular. Argumentan los autores que desde el primer programa URBAN (1994) hasta el Pacto de Amsterdam y la Agenda Urbana (2016), el protagonismo de las ciudades en Europa no ha hecho sino acrecentarse. Esta mayor importancia de la dimensión urbana forma parte de una tendencia global por la que las ciudades se han

transformado en los núcleos donde se concentra más de la mitad de la población mundial y epicentro, al mismo tiempo, de los grandes desafíos globales (cambio climático, seguridad energética, transportes y movilidad, etc). Concluyen los autores que la Agenda Urbana de la UE deberá servir de guía en el proceso de reforma de la política de cohesión y en el contexto del nuevo marco financiero plurianual (2021-2027). Así mismo, en consonancia con los compromisos internacionales asumidos por la UE y sus Estados miembros, en esa redefinición también habrá que tenerse en cuenta la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 y la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas. Para ello, proponen un modelo transversal y transectorial, en el que las ciudades emerjan como «ecosistemas de innovación transformadora de la Unión Europea y del Mundo».

Christopher Huggins, Doctor en Relaciones Internacionales e Investigador en la Universidad de Aberdeen (Reino Unido), aporta un análisis sobre los efectos que tendrá para las autoridades locales inglesas la salida del Reino Unido de la UE y la consecuente pérdida de acceso a los fondos estructurales. En concreto, el autor analiza en primer lugar el papel, relativamente escaso, jugado por las autoridades locales durante el referéndum británico de junio de 2016. Destaca a continuación, como en el contexto actual de negociaciones con la UE, las autoridades locales están implicándose más activamente reclamando al Gobierno británico fuentes alternativas de financiación a las europeas. El autor concluye que, por el momento, las demandas locales permanecen desatendidas, lo cual no es sino reflejo de la incertidumbre que rodea las negociaciones sobre el Brexit, a lo que se añade como dificultad adicional una tendencia de centralización creciente en el sistema político inglés.

En la sección de Otros Estudios, **Carlos Espaliú Berdud**, Profesor Agregado de Derecho Internacional Público y de la Unión Europea de la Universidad Internacional de Cataluña, nos ofrece un análisis de las operaciones navales de la UE en el marco de la Política Común y de Seguridad Común, valorando su contribución a una defensa europea más integrada.

Finalmente, concluyen este número 58/2018 las habituales crónicas de jurisprudencia europea, de nuestro colaborador **David Ordoñez Solís**, Magistrado y miembro de la Red de Expertos en Derecho de la Unión Europea del Consejo General del Poder Judicial, y de actualidad europea, de nuestra colaboradora **Beatriz Iñarritu Ibarretxe**, Profesora Doctora de la *Deusto Business School*.

A todos los colaboradores de este número, expresamos nuestro agradecimiento sincero por sus valiosas contribuciones, así como a la Diputación Foral de Bizkaia que, a través de su Dirección General de Acción Exterior, patrocina y apoya la edición de *Cuadernos Europeos de Deusto* desde hace más de 20 años.

Sobre la autora

Beatriz Pérez de las Heras es Catedrática de Derecho de la Unión Europea y Titular de la Cátedra Jean Monnet en Integración Europea en la Universidad de Deusto (UD). Doctora en Derecho por la UD, realizó estudios de postgrado en el Centre Européen Universitaire de Nancy, donde obtuvo los diplomas de DESS y DEA en Droit Communautaire. Fue Directora del Instituto de Estudios Europeos de la UD, de 1996 a 2009, así como Coordinadora Académica del Centro de Excelencia Jean Monnet en Derecho de la Unión Europea y Relaciones Internacionales, de 2013 a 2016. Desempeñó, así mismo, el puesto de Vicedecana de Investigación y Relaciones Internacionales en la Facultad de Derecho, de 2013 a 2015. Ha realizado diversas estancias como investigadora visitante en las Universidades americanas de Oregon (2009), Georgetown (2012), Fordham (2013), Boston College (2014) y Florida International University (2016). Actualmente dirige la revista *Cuadernos Europeos de Deusto* y es Investigadora Principal del equipo de investigación Integración Europea y Derecho Patrimonial en un contexto global. Es autora de numerosas publicaciones sobre cuestiones jurídicas europeas, entre artículos en revistas científicas y algunos libros, como *Hacia un Derecho Común en la Unión Europea* (Dykinson, 2003) y *El Mercado Interior Europeo* (Universidad de Deusto, 2008). Sus líneas de investigación actuales se centran principalmente en la política de cambio climático y de energía de la Unión Europea (UE), democracia y ciudadanía en la UE, y el papel de la UE como actor internacional.

About the author

Beatriz Pérez de las Heras is Professor of European Union Law and Jean Monnet Chair on European Integration at the University of Deusto (UD). PhD in Law (UD), she accomplished post-graduate studies at the Centre Européen Universitaire de Nancy, where she obtained the DESS and DEA en Droit Communautaire. She was Director of the European Studies Institute at UD from 1996 to 2009, and Academic Coordinator

of the Jean Monnet Centre of Excellence on European Union Law and International Relations from 2013 to 2016. She also served as Vice-Dean for Research and International Relations at Deusto Faculty of Law from 2013 to 2015. She has been a visiting scholar at the Universities of Oregon (2009), Georgetown (2012), Fordham (2013), Boston College (2014) and Florida International University (2016). She is currently Editor-in-Chief of Cuadernos Europeos de Deusto Journal and Main Researcher of the Integración Europea y Derecho Patrimonial en un contexto global research team. She is author of several books on European legal issues, such as *Hacia un Derecho Común en la Unión Europea* (Dykinson, 2003) and *El Mercado Interior Europeo* (Universidad de Deusto, 2008). She has also published numerous papers in scientific journals. Her current research interests are chiefly focused on the European Union (EU)'s climate change and energy policy, democracy and citizenship in the EU, and the role of the EU as an international actor.

Estudios

**La reforma de la Política de Cohesión
de la Unión Europea en el Horizonte post-2020.
Propuestas en perspectiva e impacto potencial para Euskadi***

*The Reform of the Cohesion Policy
of the European Union in the Post-2020 Horizon.
Proposals in Perspective and Potential Impact for Euskadi*

Rafael Bonete Perales
Universidad de Salamanca
rbonete@usal.es

Rafael Muñoz de Bustillo Llorente
Universidad de Salamanca
bustillo@usal.es

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-58-2018pp25-67>

Sumario: I. Introducción.—II. Crecimiento económico y convergencia social. Breve visión teórica.—III. Las etapas de la política de cohesión de la Unión Europea: deseos y realidades. 1. Desde los inicios hasta 1988. 2. Desde 1989: hacia un menor número de objetivos. 3. Euskadi como beneficiario de la política de cohesión de la UE.—IV. Una visión global de la evolución de la cohesión territorial en la UE.—V. Los elementos del debate y conclusiones.

Resumen: El presente artículo tiene como objetivo realizar un recorrido sobre la utilización que Euskadi ha realizado de la política de cohesión de la Unión Europea desde la incorporación de España a la UE y reflexionar sobre el impacto que los cambios esperados de la misma tendrán a partir de 2021. Con esa finalidad y tras ofrecer un breve relato de la justificación teórica de la existencia de una política de convergencia en el marco de la UE, se procede a realizar un repaso relativamente pormenorizado del devenir de la política de cohesión en Euskadi y de los principales programas de los que se ha beneficiado. El artículo concluye explorando los distintos argumentos a favor y en contra de una mayor concentración de la política de cohesión en las regiones más desfavorecidas, opción que de aplicarse a partir de 2021 limitaría todavía más el acceso de Euskadi, que en la actualidad está entre el 20% de regiones más ricas de la UE, a los hoy denominados Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

* Recibido el 19 de diciembre de 2017 y aceptado el 15 de enero de 2018.

Palabras clave: política de cohesión; desarrollo regional; convergencia; Euskadi.

Abstract: *This paper explores the past utilization of Euskadi of the cohesion funds of the European Union and reflects about the potential impact of the expected changes in the cohesion policy for the next programming period starting in 2021. With that aim, and after briefly reviewing the theoretical justification of the existence of cohesion policy in the context of the European Union, the paper presents a relatively detailed analysis of the programs that have benefited Euskadi in the past. The paper concludes exploring the different arguments that have been used in the debate about the convenience of further concentrating the cohesion policy in the less developed regions of the EU. If this perspective were to be finally adopted from 2021 on, the access of Euskadi to the European structural and investment funds would be further limited as result of being among the 20% riches regions of the EU.*

Keywords: cohesion policy; regional development; convergence; Euskadi.

I. Introducción

Le corresponde a la Comisión Europea adoptar en mayo de 2018 la propuesta del nuevo Marco Financiero Plurianual (MFP), en el que se establecen los límites máximos de gastos a respetar por la Comisión, Consejo y Parlamento Europeo. Una parte fundamental de este nuevo MFP depende del contenido que finalmente se le dé a la nueva política de cohesión de la UE. Esta propuesta será debatida ampliamente y el contenido final del MFP, en forma de Reglamento del Consejo a aprobar antes del 31 de diciembre de 2020, tendrá un gran impacto sobre la política de cohesión europea en los Estados miembros. El debate sobre la política europea de cohesión del futuro ya ha comenzado¹ y los posibles escenarios en los que finalmente se desarrollará la misma tendrán

¹ Buenos ejemplos de este debate son John Bachtler *et al*, *Towards Cohesion Policy 4.0: Structural Transformation and Inclusive Growth*, (Bruselas: RSA Europe, 2017), Comisión Europea, *Documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE* (Bruselas: 2017), Comisión Europea, *My Region, My Europe, Our Future*, Seventh report on economic, social and territorial cohesion (Bruselas: 2017) y Comité de las Regiones, *Dictamen del Comité Europeo de las Regiones sobre «el futuro de la política de cohesión después de 2020-Por una política de cohesión europea fuerte y eficiente después de 2020»* (Bruselas: 2017).

sus efectos sobre la convergencia europea y las posibilidades de crecimiento de Euskadi².

Para comprender el impacto de la nueva política europea de cohesión en Euskadi abordaremos brevemente, en primer lugar, las relaciones entre crecimiento económico y convergencia social. A continuación, nos centraremos en las etapas de la política de cohesión de la UE hasta nuestros días, prestando especial atención a la importancia de la misma en Euskadi. Después, presentaremos la evolución global de la cohesión territorial en la UE con la finalidad de contrastar si el proceso de integración económica ha ido acompañado de una dinámica de convergencia socioeconómica entre los Estados miembros y las regiones. Con este marco de referencia, en la siguiente sección, sintetizaremos los elementos del debate sobre el futuro de la política de cohesión más allá de 2020 y presentaremos el escenario de futuro más probable para Euskadi.

II. Crecimiento económico y convergencia social. Breve visión teórica

Como en tantos otros aspectos de la realidad económica, la Teoría Económica no ofrece un único relato de qué deberíamos esperar en materia de convergencia de renta a lo largo del tiempo entre países de distinto nivel de renta (o regiones dentro de un mismo país). Por un lado, la Teoría Neoclásica del Crecimiento considera que la tendencia natural de economías con distinto nivel de desarrollo sería la convergencia en niveles de renta per cápita. Esta lectura optimista del devenir de las diferencias de renta con el paso del tiempo obedece al supuesto de productividad marginal decreciente del capital, según el cual, en sociedades con un alto nivel de capitalización, y por lo tanto una elevada relación capital-trabajo, las sucesivas adiciones de capital realizarán aportaciones positivas a la producción pero inferiores que en aquellos lugares con menor dotación de capital y donde éste es más escaso. A partir de este supuesto, y como la propia Teoría Neoclásica asocia la remuneración del capital con su productividad, será de esperar que la rentabilidad del capital sea mayor en aquellas sociedades con menor stock de capital, de lo que se deduce una mayor inversión en las mismas, en parte como resultado del flujo de inversiones de los países ricos a los menos ricos. Esta mayor inversión se traducirá a su vez en un mayor crecimiento de la dotación de capital por trabajador, de lo que se derivará mayor cre-

² Una síntesis reciente sobre la competitividad actual de Euskadi y su magnífica posición en el contexto nacional ante la economía del conocimiento nos la proporciona Ernest Reig, dir., *La competitividad de las regiones españolas ante la economía del conocimiento* (Bilbao: Fundación BBVA, 2017).

cimiento de la productividad y del PIB. Como resultado, con el tiempo se produciría convergencia en PIB per cápita. Junto a esta dinámica, otros dos factores pueden contribuir a la aceleración de la convergencia. Por un lado, los países/regiones menos desarrollados pueden beneficiarse de la adopción de tecnologías ya disponibles, que acelerarán su crecimiento. Por el contrario, las regiones más desarrolladas, al haber incorporado ya dichas tecnologías en su sistema productivo, dependerán de la aparición de nuevos desarrollos tecnológicos para acelerar (tecnológicamente) su crecimiento. Este factor, conocido como *catch up* o alcance tecnológico contribuirá a que el crecimiento asociado a la mayor inversión se produzca con mayor intensidad en los países más atrasados. Es lo que el historiador de la economía Gerschenkron³ denominó las «ventajas del atraso». Por último, se puede argumentar que las diferencias de renta entre regiones o países generarán movimientos migratorios desde las regiones menos ricas a las de mayor renta, que, bajo determinadas condiciones⁴, también contribuirán a la convergencia. Este sería uno de los factores, que, por ejemplo, habría contribuido a la convergencia del PIB per cápita de las regiones españolas en las décadas del desarrollismo español 1950-1970⁵.

Desde esta perspectiva, se puede argumentar que la intensidad de esta convergencia «automática» se vería incrementada en aquellos países miembros de la Unión Europea por varias razones. Por un lado, la integración en un contexto de libre circulación de capitales facilitará el movimiento de inversiones de los países ricos a los países de menor renta, con lo que se acelerará el crecimiento de la productividad y PIB per cápita. Como señala Soci⁶, la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) estimuló la actividad de las empresas multinacionales, y su ampliación parece haber atraído capital extranjero tanto de dentro como de fuera de la CEE. Por otro lado, la pertenencia a un espacio común contribuirá también a una mejor transferencia de tecnología, contribuyendo al *catch up*. Por último, la liber-

³ Alexander Gerschenkron, «Economic backwardness in historical perspective», en *The Progress of Underdeveloped Areas*, ed. por Berthold Frank Hoselitz (Chicago: University of Chicago Press, 1952), 3-29.

⁴ La condición necesaria para que la emigración contribuya por un mero efecto estadístico (reducción de la población) al crecimiento del PIB per cápita y a la convergencia es que dicha dinámica no afecte al PIB, bien porque los emigrantes eran población desempleada, bien porque su puesto de trabajo sea ocupado por otra persona desocupada. Cuestión distinta es el posible efecto que tales movimientos migratorios tengan a largo plazo como resultado de la pérdida de población y capital humano (fuga de cerebros).

⁵ Véase, por ejemplo, Manuel Martín, «Crecimiento y convergencia económica regional en España, en el largo plazo», *Estudios Regionales* 54 (1999): 47-65.

⁶ Anna Soci, «FDI and the Process of European Integration. A Brief Overview», *Journal of Economic Integration*, vol. 18(4), (2003): 607-625.

tad de movimiento de trabajadores facilitaría la convergencia por la tercera vía. Junto a ello, la propia política europea, con su respaldo del objetivo de cohesión económica, social y territorial, que se materializa en la política de desarrollo regional (como se denominó en sus inicios), y en la política de cohesión (como se denomina en la actualidad), reforzaría la convergencia actuando sobre aquellas variables, como infraestructuras, que pudieran constituir cuellos de botella al proceso de convergencia.⁷

Desde una perspectiva diametralmente distinta, vinculada a la Teoría del Crecimiento Endógeno⁸, se argumenta que las empresas se benefician de la concentración de la producción como forma de aprovechar las posibles economías de escala (a mayor escala de producción menores costes medios) y de aglomeración (la concentración de actividad productiva de distintas empresas en un mismo lugar genera ventajas de costes) de forma que la concentración de capital dará a lugar a una mayor y no menor productividad, poniendo en marcha un círculo virtuoso de crecimiento.⁹ Esta concentración también tendrá efectos positivos sobre la innovación y el cambio técnico (verdadero motor del crecimiento a largo plazo). En la medida en que la innovación se beneficie de la experiencia, aquellos lugares que concentren mayor actividad económica concentrarán también mayor actividad de innovación,¹⁰ con lo que las diferencias espaciales de

⁷ De hecho, el resultado de convergencia espacial en renta derivado de la Teoría de la Convergencia Neoclásica solo se da bajo el supuesto de que el único factor que diferencia los países sea nivel de renta per cápita, siendo idénticos en todas las demás variables con efecto sobre el crecimiento económico. Un supuesto difícil de explicar ya que si los países son idénticos en todas las variables con efecto sobre el crecimiento menos su renta per cápita, lo esperable sería que también coincidieran en ésta. Es por ello que se habla de *convergencia condicional*. Bajo esta perspectiva, la actuación sobre cualesquiera de dichas variables contribuirá a facilitar la convergencia real.

⁸ Peter Howitt, «Endogenous growth theory», en *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 2.^a Ed., edi. por Steven Durlauf y Lawrence Blume, 1732-1735.

⁹ Krugman, uno de los «padres» de la introducción de las consideraciones espaciales en el análisis económico del comercio, cuenta una anécdota que refleja la reticencia de muchos economistas a la hora de introducir en sus modelos algo, como la existencia de economías de escala y aglomeración, que es parte de la experiencia cotidiana de la gente. En un congreso sobre «nueva teoría del crecimiento» un reputado economista retó en un tono beligerante a que se le indicara evidencia que demostrara la importancia económica de las externalidades positivas (un ejemplo de lo cual son las economías de aglomeración) y rendimientos crecientes. La respuesta de Krugman fue directa: las ciudades. Sobre esta cuestión véase Paul Krugman, «The new economic geography, now middle-aged», presentado en la Association of American Geographers el 16 de abril de 2010, <https://www.princeton.edu/~pkrugman/aag.pdf>.

¹⁰ Ello explica la existencia de lugares como Silicon Valley en Palo Alto (California) o Bangalore en el sureño estado de Karnataka en la India, que concentran buena parte de la industria digital en Estados Unidos e India.

rentas entre distintas regiones/países tenderán a ampliarse con el paso del tiempo a favor de aquellas regiones/países con más actividad económica en el presente.

Desde esta perspectiva, la integración económica, *per se*, podría contribuir a una mayor concentración de la actividad económica en la medida en que las empresas radicadas en los polos de mayor actividad expulsaran de un mercado ahora integrado a las empresas situadas en regiones menos desarrolladas y con menor concentración de actividad económica. Esta dinámica se vería además reforzada por los impedimentos derivados de la política comercial de la UE a la puesta en marcha de políticas de apoyo a la *industria naciente* mediante proteccionismo selectivo a las que a menudo recurrieron los países más avanzados durante su proceso de industrialización¹¹. De ahí también las excepciones previstas a este tipo de ayudas en el artículo 107 del TFUE¹². Esta perspectiva, de ser acertada, justificaría todavía más la existencia de una política de cohesión comunitaria, puesto que la propia dinámica de integración contribuiría al aumento de las desigualdades espaciales, lo que exigiría la puesta en marcha de políticas compensatorias para contrarrestar tal dinámica.

Aunque las dos perspectivas teóricas presentadas más arriba conducen a resultados distintos en términos de la dinámica «esperable» de convergencia entre países, algunos autores¹³ han planteado la posibilidad de que ambas se den de forma simultánea, actuando a distintos niveles espaciales. Según esta hipótesis, la integración económica podría simultáneamente contribuir al proceso de convergencia entre los Estados miembros, al tiempo que se mantiene, o incluso aumenta, la concentración espacial dentro de cada país.

Resumiendo, podemos decir que la dinámica de convergencia anticipada por la Teoría Neoclásica de Crecimiento se ve cuestionada por dos factores. El primero de ellos es que las distintas regiones/países se diferencian tanto en su nivel de renta per cápita, como en los valores del resto

¹¹ Ha-Joon Chang, *Kicking Away the Ladder- Development Strategy in Historical Perspective* (Londres: Anthem Press, 2002).

¹² Art.107. 3: «Podrán considerarse compatibles con el mercado interior: a) las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo, así como el de las regiones contempladas en el artículo 349, habida cuenta de su situación estructural, económica y social; (...) c) las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común»

¹³ Kurt Geppert y Andreas Stephan, «Regional disparities in the European Union: Convergence and agglomeration», en *Papers in Regional Science*, Volume 87(2) (2008): 193-217.

de las variables con impacto sobre el crecimiento (formación de sus trabajadores, infraestructura, calidad de sus instituciones, localización geográfica, etc.), con lo que nada garantiza que la convergencia por sí misma permita a las regiones/países menos desarrollados alcanzar a los países/regiones más desarrolladas. En este sentido, el proceso de convergencia no sería automático¹⁴. El segundo de ellos tiene que ver con la existencia de economías de escala y aglomeración que neutralicen la dinámica de rendimientos decrecientes sobre la que se sustenta la Teoría de la Convergencia Neoclásica. En este caso, la dinámica puesta en marcha por la integración conduciría a mayor y no menor concentración de la actividad económica en lugar de convergencia. En los dos casos, hay espacio para la política regional ya sea como mecanismo de actuación sobre aquellas variables complementarias del crecimiento que faciliten una convergencia plena, ya sea como mecanismo de compensación a las fuerzas de concentración que el propio proceso de integración y la creación de un mercado único potenciarían.

III. Las etapas de la política de cohesión de la Unión Europea: deseos y realidades

1. Desde los inicios hasta 1988

El establecimiento de una política regional comunitaria no fue una prioridad en los trabajos previos a la redacción del Tratado de Roma¹⁵. En el mismo no hay ningún Título dedicado a la política regional. Varias son las razones que pueden ayudarnos a comprender la ausencia inicial de una verdadera política de desarrollo regional en el Tratado de Roma. En primer lugar, hay que destacar que de los seis países fundadores, sólo Italia tenía disparidades regionales importantes, y que finalmente éstas se tuvieron en cuenta en el Protocolo sobre el Mezzogiorno anejo al Tratado de Roma. Los otros cinco países constituían un bloque

¹⁴ Juan Diaz *et al.*, *Real convergence in the euro area: a long-term perspective* (Fráncfort: ECB Occasional Paper Series No 203 / Diciembre 2017).

¹⁵ Aunque en la Conferencia de Messina de 1955 se reconoció la existencia de problemas regionales en los seis países fundadores. En el seno del Comité Spaak se discutió el papel que la Comunidad Económica Europea podía tener en el desarrollo regional. Se llegó a considerar la creación de un fondo regional pero finalmente se optó por el Banco Europeo de Inversiones, al coincidir más con el pensamiento económico mayoritario en ese momento. Sobre esta cuestión véase Norbert Vanhove y Leo Klaassen, *Regional Policy: A European Approach* (Amesbury: Ashgate Pub Ltd, 1987), 396.

económico bastante homogéneo¹⁶, al menos en las regiones ubicadas en el continente europeo. En segundo lugar, se consideró que el propio funcionamiento de las fuerzas del mercado, con la ayuda del incremento esperado del comercio interregional, solucionaría el problema de los desequilibrios regionales. En tercer lugar, se asumió que la movilidad del trabajo desde las regiones menos desarrolladas a las de mayor renta dentro del mismo país o en otro país de la Comunidad aliviaría el problema de desempleo en las primeras, contribuyendo a la convergencia económica. En cuarto lugar, la propia existencia desde la posguerra de políticas de desarrollo regional de ámbito nacional desaconsejó, al afectar a cuestiones tan sensibles como la organización territorial de los Estados y las relaciones entre la administración y el tejido empresarial, trasladar, al menos en el inicio del proceso de integración, este campo de actuación a Bruselas. En quinto lugar, en el Tratado de la CECA ya estaban previstas ayudas y préstamos vinculados a la reconversión industrial y a la adaptación profesional en este sector, y, por lo tanto, se asumió que los casos más llamativos de desequilibrios regionales ya estaban siendo abordados. En sexto lugar, se consideró que el tratamiento favorable de los incentivos regionales de carácter nacional dirigidos a las zonas menos desarrolladas y el apoyo que iba a significar la PAC para las regiones menos avanzadas de la Comunidad serían suficiente para hacer frente al problema de los desequilibrios regionales. Por último, habría que añadir la importancia que se le otorgó al apoyo destinado a las regiones menos desarrolladas dentro de los objetivos del Banco Europeo de Inversiones (BEI) creado y controlado por los Estados miembros, y el protagonismo del Fondo Social Europeo en el correspondiente ajuste de determinados sectores económicos en declive.

Habría que esperar a la primera ampliación de la Comunidad en 1973 para que con la incorporación de Irlanda, con un PIB per cápita inferior al 60% de la media comunitaria, el argumento de la cierta homogeneidad económica de los Estados miembros dejara de ser válido. La coincidencia temporal con la primera crisis del petróleo y sus efectos devastadores sobre zonas tradicionalmente industriales, muchas de ellas ubicadas en el Reino Unido, y el saldo financiero desfavorable que comenzaría a sufrir este nuevo Estado miembro debido al poco peso de agricultura en su estructura económica y la importancia presupuestaria

¹⁶ Loukas Tsoukalis, *The New European Economy* (Oxford: Oxford University Press, 1991), 207-208. Una visión menos complaciente de las disparidades regionales en los países fundadores puede encontrarse en Andrés Rodríguez Pose, *Reestructuración socioeconómica y desequilibrios regionales en la Unión Europea* (Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1993), 47-53.

de la PAC¹⁷, propiciaron, finalmente y después de varios años de discusión, el cambio de actitud del Consejo. Prueba de este cambio fue la puesta en funcionamiento en 1975 del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) como instrumento financiero clave a la hora corregir los desequilibrios regionales de la Comunidad, junto con un BEI más comprometido con la política de cohesión y dotado de más capital gracias a la primera ampliación.

Los escasos fondos asignados al FEDER¹⁸, en un presupuesto cuya rúbrica fundamental era la PAC, y el hecho de que en los primeros años fuera en realidad un instrumento financiero subsidiario de la política regional de los Estados miembros, controlado por los mismos, impidieron que la Comunidad se dotara de una verdadera política regional hasta 1988, una vez el Acta Única Europea, en vigor desde julio de 1987, había incorporado el Título V sobre «la cohesión económica y social» en el Tratado. La incorporación de Grecia¹⁹ en 1981, con un PIB per cápita inferior al 65% de la media comunitaria, y cinco años después, las incorporaciones de España y Portugal, con un PIB per cápita inferior al 77% y 55% de la media comunitaria, incrementaron de forma muy significativa las disparidades regionales dentro de la Comunidad y el número de países partidarios de una verdadera política de cohesión comunitaria. A partir de ese momento, y en un contexto en el que la corrección de las disparidades de renta regionales empezó a considerarse un prerrequisito para avanzar en

¹⁷ Los recursos que el Reino Unido iba a recibir vía FEDER generaría un saldo presupuestario menos desfavorable en la relaciones financieras de este país con la Comunidad, hecho este importante en el contexto del referéndum, celebrado el 5 de junio de 1975, sobre la permanencia o no del Reino Unido en la Comunidad y que finalmente dio un resultado claramente favorable a la permanencia (67% de los votos). Comenzaba así una práctica que se ha mantenido hasta nuestros días: utilizar los fondos vinculados a la política de desarrollo regional como un flujo de recursos a tener en cuenta para obtener saldos financieros más favorables. Un análisis de la importancia de «la lógica de la compensación» en la historia de la política de cohesión puede consultarse en Eiko Thielemann, «The Price of Europeanization: Why European Regional Policy Initiatives Are a Mixed Blessing», *Regional and Federal Studies*, vol.12, No.1, (2002): 43-65.

¹⁸ Nació con una dotación de 1300 millones de ecus para tres años, lejos, por tanto, de los 3000 millones de ecus considerados necesarios por la Comisión. Inicialmente la dotación del FEDER no superó el 5% del Presupuesto General de las Comunidades Europeas.

¹⁹ Confirmándose lo que parece una constante en la evolución histórica de la política de cohesión: siempre que ha habido una ampliación ha tenido efectos importantes sobre el contenido de la política de la misma. En este caso, además, se duplicaba el porcentaje de población que habitaba en las regiones con un PIB per capita inferior al 50% de la media comunitaria según se afirma en Comisión Europea, *Vademecum de la reforma de los fondos estructurales comunitarios*, (Bruselas-Luxemburgo:1989).

el proceso de integración europea²⁰, la cohesión económica y social se convirtió en un objetivo de la Comunidad.

A las ampliaciones hay que añadir el debate surgido sobre los efectos potencialmente negativos de la realización del mercado único sobre algunas regiones. Ambas cuestiones acentuaron la necesidad, recogida tanto en el Informe Cecchini como en el estudio de Padoa-Schioppa²¹, de disponer de más recursos en el presupuesto comunitario asignados a la política regional y de desarrollar un enfoque global para que la cohesión económica y social ganara peso dentro de los objetivos de la Comunidad²².

Pronto se puso de manifiesto que la estructura de las finanzas comunitarias se debía modificar si se quería dar contenido al nuevo impulso integrador que significaba la realización de lo contemplado en el Acta Única²³. Cada vez había menos dudas sobre el hecho de que el incremento deseado de la importancia de la política de cohesión, como elemento compensador de los potenciales perdedores en un Mercado Único, no era compatible con su escaso peso dentro del presupuesto comunitario.

La cumbre extraordinaria de Bruselas de febrero de 1988²⁴, ajustó los futuros presupuestos a los nuevos desafíos al incrementar los gastos comunitarios en casi un 30%, reducir en términos relativos la importancia de la PAC y aumentar los recursos destinados a la política de cohesión. A partir de ese momento la política regional pasó a ser la segunda rúbrica más importante del presupuesto comunitario, sólo superada por la PAC. Hecho éste que beneficiaría de forma especial a España.

²⁰ Ángel de la Fuente y Xavier Vives, «Regional Policy and Spain. Infrastructure and Education as Instruments of Regional Policy: Evidence from Spain», *Economic Policy*, Vol 10, N. 20 (1995): 11-51.

²¹ Véase Tommaso Padoa-Schioppa, *Efficiency, Stability and Equity: A Strategy for the Evolution of the Economic System of the European Community* (Oxford: Oxford University Press, 1987). En este estudio se insistía en que los desequilibrios regionales se podían agravar debido a la liberalización del mercado interior.

²² David Allen, «Cohesion and Structural Funds: Transfers and Trade-Offs», en *Policy Making in the European Union*, ed. por Helen Wallace y William Wallace (Oxford: Oxford University Press, 2000), polemiza sobre si la política de cohesión se puso en funcionamiento por un verdadero deseo de reducir las disparidades en renta y bienestar entre las regiones europeas, o se creó más bien para incentivar que los países menos desarrollados de la Comunidad participaran en fases superiores de la integración.

²³ Que consolidó en el Tratado CEE el principio de solidaridad entre los Estados miembros, como nos recuerda Comisión Europea (1989),.

²⁴ En junio de ese mismo año, en la Cumbre de Hannover, se inició una nueva práctica consistente en pactar para varios años el gasto máximo presupuestario entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo, las denominadas Perspectivas Financieras y más tarde Marco Financiero Plurianual, con el objetivo de evitar grandes discusiones presupuestarias anuales y conseguir con ello pacificar el procedimiento presupuestario.

2. Desde 1989: hacia un menor número de objetivos

El cuadro 1 reproduce, de forma resumida, los objetivos y criterios de elegibilidad de las distintas etapas de la política de cohesión europea. El recorrido de las mismas permite observar dos líneas generales de actuación: mantenimiento de los objetivos centrales a lo largo de todo el periodo y concentración de las actuaciones (se pasa de cinco objetivos en 1989 a dos en 2014). Esa concentración de las actuaciones, sin embargo, se ve afectada por la necesidad política de ofrecer «un poco de política de cohesión» a todos los Estados miembros con la finalidad de hacerla más políticamente aceptable y facilitar el respaldo unánime a la hora de aprobar el Marco Financiero Plurianual.

En primer lugar, el objetivo «fundacional» de la política de cohesión, la reducción de las diferencias de rentas entre las regiones de la UE, aparece durante todo el periodo analizado como el objetivo principal con tan solo ligeras variaciones en el criterio de elegibilidad y denominación. El criterio básico de brecha de renta, según el cual la regiones objetivo 1 eran aquellas con un PIB per cápita inferior al 75% de la media comunitaria, se mantiene estable, aunque según nos acercamos en el tiempo se le añaden otros criterios que facilitan el acceso a los fondos a regiones que superan ese límite como resultado del efecto estadístico provocado por la ampliación a los países del Este y la subsiguiente caída en la renta media de la UE, que hace que algunas regiones superen el umbral del 75% del PIB pc de la UE (periodo 2007-2013). Este proceso de flexibilización también se manifiesta en la incorporación de un nuevo criterio vinculado a la renta per cápita del país, y no de la región, según el cual serían subvencionables los Estados cuya renta nacional bruta sea inferior al 90% de la comunitaria, generalizando el criterio empleado de forma original con los países beneficiarios del Fondo de Cohesión vinculado a la creación de la Unión Monetaria Europea (UME). En la misma línea, el último periodo de la política de cohesión, 2014-20, incorpora toda una serie de criterios de elegibilidad para favorecer a las regiones que hubieran superado el criterio clásico de 75% del PIB pc de la UE.

Cuadro 1
Objetivos y criterios de la política de Cohesión 1989-2020

Objetivo y criterio de elegibilidad	1989-93	Fomentar el desarrollo y el ajuste de las regiones menos desarrolladas.	1994-99	2000-06	2007-13	2014-20	
			Ídem	Regiones con un PIB per cápita inferior a la media de comunitaria en más de un 25%, incluyendo las zonas ultraperiféricas (Departamentos franceses de ultramar, Azores, Madeira y las Islas y zonas nórdicas (Suecia y Finlandia) con una densidad de población inferior a 8 habitante por km ² .	Regiones del nivel NUTS 2* cuyo PIB per cápita es inferior al 75% de la media comunitaria. — Las regiones (<i>regiones en proceso de exclusión gradual</i>) subvencionables dentro del objetivo de <i>convergencia</i> si el límite máximo se hubiera mantenido al 75% del PIB medio de la EU-15 y no de la EU-27. — Estados miembros cuya Renta Nacional Bruta es inferior al 90% de la media de la UE. — Los Estados que habrían sido subvencionables si el límite máximo hubiera permanecido al 90% de la RNB media de la EU-15 y no de la EU-27.	Convergencia	Inversión en crecimiento y empleo
		Regiones cuyo PIB per cápita es inferior o próximo al 75% de la media comunitaria					— <i>Regiones menos desarrolladas</i> : Regiones NUTS 2* cuyo PIB per cápita** es inferior al 75% de la media comunitaria. — <i>Regiones en transición</i> : Regiones NUTS 2 cuyo PIB per cápita** se encuentra entre el 75% y el 90% del PIB medio de los países miembros de la UE, con un <i>tratamiento diferenciado</i> para las regiones que cumplen los requisitos incluidos en el Objetivo de convergencia en 2007-2013. — <i>Regiones más desarrolladas</i> : Regiones NUTS 2 cuyo PIB per cápita** es superior al 90% del PIB medio de los países miembros de la UE, con un <i>tratamiento diferenciado</i> para las regiones que cumplen los requisitos incluidos en el Objetivo de convergencia en 2007-2013.

Cuadro 1
Objetivos y criterios de la política de Cohesión 1989-2020 (Continuación)

Objetivo y criterio de elegibilidad	1989-93 Reconvertir las regiones, regiones fronterizas o zonas de las regiones (incluidas las cuencas de empleo y los núcleos urbanos) gravemente afectadas por la crisis industrial.	1994-99	2000-06 Apoyar la reconversión económica y social de las zonas industriales o rurales con deficiencias estructurales, zonas urbanas en situación difícil y zonas dependientes de la zona en crisis	2007-13 Competitividad regional y empleo	2014-20 Cooperación territorial europea
2	Índice de desempleo medio superior a la media comunitaria, índice de empleo industrial superior a la media comunitaria y crisis del empleo industrial	Ídem.	<p>—<i>Industria o servicios</i>: Tasa media de desempleo superior a la media comunitaria registrada durante los 3 últimos años, índice de empleo industrial (o servicios) superior a la media comunitaria, descenso comprobado del empleo industrial (o servicios).</p> <p>—<i>Zonas rurales</i>: porcentaje de empleos agrícolas sobre el empleo total igual o superior al doble de la media comunitaria o densidad de población inferior a 100 por km². O alternativamente tasa media de desempleo superior a la media comunitaria registrada en los 3 últimos años.</p> <p>—<i>Zonas urbanas</i>: densamente pobladas con alguno de los siguientes problemas: delincuencia, bajo nivel de educación, situación medioambiental deteriorada, nivel de pobreza elevada o tasa de desempleo de larga duración superior a la media comunitaria.</p> <p>—<i>Zonas dependientes de la pesca</i>: elevado empleo pesquero y problemas socioeconómicos en el sector.</p>	<p>Todas las regiones por el objetivo de convergencia.</p> <p>—<i>Las regiones (regiones en proceso de inclusión gradual) cubiertas por el objetivo 1 durante el período 2000-2006, pero cuyo PIB es superior ahora al 75% del PIB medio de la EU-15 reciben una ayuda transitoria.</i></p>	<p>—Cooperación transfronteriza: Las regiones que reciben ayuda serán las del nivel NUTS 3* siguiendo el mismo criterio que en el período 2007-2013, sin perjuicio de los posibles ajustes necesarios para garantizar la coherencia y la continuidad de las zonas de los programas de cooperación.</p> <p>—Cooperación transnacional: Le corresponde a la Comisión adoptar la correspondiente lista de regiones NUTS 2 que podrán recibir ayudas.</p> <p>—Cooperación interregional: Todo el territorio de la UE.</p>

Cuadro 1
Objetivos y criterios de la política de Cohesión 1989-2020 (Continuación)

Objetivo y criterio de elegibilidad	1989-93	1994-99	2000-06	2007-13	2014-20
	Luchar contra el desempleo de larga duración.	Combatir el paro de larga duración y facilitar la inserción profesional de los jóvenes y de las personas expuestas a la exclusión del mercado laboral.	Apoyar la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo.	Cooperación territorial europea	
3	Mayores de 25 años en desempleo desde hace más de un año	Sin criterios específicos más allá de incluir en los planes lo exigido en el artículo 10.1	Las regiones que podrán recibir financiación en virtud de este objetivo será las no incluidas en el objetivo n.º 1	<p>—Para la <i>cooperación transfronteriza</i>: las regiones del nivel NUTS 3* son subvencionables a lo largo de todas las fronteras terrestres interiores y de determinadas fronteras terrestres exteriores, y a lo largo de las fronteras marítimas separadas por una distancia máxima de 150 km.</p> <p>—Para la <i>cooperación transnacional</i>: todas las regiones son subvencionables pero, en concertación con los Estados miembros, la Comisión ha definido trece zonas de cooperación.</p> <p>—Para la <i>cooperación interregional, la puesta en red y el intercambio de experiencias</i>: todas las regiones de la UE.</p>	

Cuadro 1
Objetivos y criterios de la política de Cohesión 1989-2020 (Continuación)

Objetivo y criterio de elegibilidad	1989-93	1994-99	2000-06	2007-13	2014-20
4	Facilitar la inserción profesional de los jóvenes.	Facilitar la adaptación de los trabajadores/as a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción.			
	Menores de 25 años en busca de un empleo	Sin criterios específicos más allá de incluir en los planes lo exigido en el artículo 10.2			
5	a) adaptar las estructuras de producción, transformación y comercialización en la agricultura y silvicultura. b) fomentar el desarrollo de las zonas rurales	Fomento del desarrollo rural: (5a.) Acelerar la adaptación de las estructuras agrarias en el marco de la reforma de la PAC (5b) Facilitar el desarrollo y el ajuste estructural de las zonas rurales.			
	5b) elevado índice de empleo agrario respecto al empleo total; bajo nivel de renta de los agricultores; nivel de desarrollo socioeconómico.	(5b) Cumplir dos de los tres siguientes criterios: (1) elevado índice que supone el empleo agrario respecto al empleo total; (2) bajo nivel de renta de los agricultores; (3) nivel de desarrollo socioeconómico poco elevado			

Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Europea (1989) , Reglamento (CEE) n° 2081/93 del Consejo de 20 de julio de 1993 por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 2052/88 relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (DOCE L193 de 31 de julio de 1993), Reglamento 1260/1999 del Consejo de 21 de junio de 1999 por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales (DOCE L161 de 26 de junio de 1999), Reglamento (CE) 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) 1260/1999.(DOUE L 210 de 31 de julio de 2006) y Conclusiones del Consejo Europeo (7-8 de febrero de 2013).

El objetivo dos, fundamental para el caso de Euskadi desde 1986, se plantea desde sus orígenes como un mecanismo de apoyo a zonas (ya sean regiones, regiones fronterizas o zonas de regiones) afectadas gravemente por crisis industriales, independientemente de su localización en una región rica o pobre. Se asume, por lo tanto, que la especificidad espacial de algunas crisis puede hacer que también las regiones de renta alta se vean afectadas por cuestiones de cohesión económica. En este caso, la variable de control es el desempleo y el índice de empleo industrial. Este objetivo se mantiene a lo largo del tiempo si bien desde 2000 se amplía también al sector servicios e incorpora a las zonas rurales (que antes estaban contempladas en el objetivo 5), las dependientes de la pesca y las urbanas con problemas de deterioro socio económico (delincuencia, bajo nivel de educación, situación medioambiental deteriorada, nivel de pobreza elevada o tasa de desempleo de larga duración superior a la media comunitaria). A partir de 2007 cambia de nombre, denominándose *competitividad regional y empleo*, se simplifica y se amplía al incluir todas las regiones cubiertas por el objetivo 1 durante el período 2000-2006, pero cuyo PIB es superior ahora al 75% del PIB medio de la EU-15, que pasan a recibir una ayuda transitoria. A partir de 2014 pasa a estar englobado parcialmente dentro de la nueva denominación *inversión en crecimiento y empleo*. Por último, el objetivo de *cooperación territorial europea*, creado en 2007, se mantiene a partir de 2014, y sigue centrándose en la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional. De este modo en el período actual (2014-2020) la política de cohesión se concentra en tan solo dos objetivos: *inversión en crecimiento y empleo* y *cooperación territorial europea*.

El objetivo tres, que también ha propiciado que Euskadi recibiera recursos de la UE, nace con la finalidad de luchar contra el desempleo de larga duración y se mantiene con una formulación similar durante los dos primeros periodos. En 2000, conservando su razón de ser en la lucha contra el desempleo, se transforma para dirigirse a apoyar la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo en las regiones excluidas del objetivo 1, pasando a incluirse después estas actuaciones dentro del objetivo *competitividad regional y empleo* (2007-13) y, más tarde (2014-20) dentro del objetivo *inversión en crecimiento y empleo*.

El objetivo cuatro del primer periodo, facilitador como el anterior objetivo de la recepción de recursos del presupuesto de la UE también para Euskadi, de carácter horizontal y dirigido a la potenciación de la inserción profesional, se mantienen con algunas variaciones en el periodo 1994-99, pasa a incluirse, en gran parte, en el objetivo 3 durante el período 2000-2006 y termina englobándose, en lo esencial, dentro del objetivo *competitividad regional y empleo* (2007-13) y, posteriormente (2014-20) dentro del objetivo *inversión en crecimiento y empleo*.

Por último, el objetivo cinco, centrado en el mundo rural y en el sector pesquero, a través del cual ha recibido cantidades mucho menores de recursos Euskadi, se mantiene en lo esencial en el período 1994-1999 pero termina siendo absorbido por la política de desarrollo rural (segundo pilar de la PAC) y pesquera (dentro de la política pesquera común) y fuera de la política de cohesión.

3. Euskadi como beneficiario de la política de cohesión de la UE

La importancia que la política de cohesión comunitaria ha tenido en Euskadi ha dependido en gran parte del contenido y recursos presupuestarios de la misma a lo largo de los distintos períodos de programación plurianual. De ahí que se haya optado por un relato cronológico sin renunciar a identificar las ideas centrales que han influido sobre la variedad de sectores que durante más 30 años se han beneficiado en Euskadi de la solidaridad europea expresada a través de la política de cohesión.

Periodo 1986-1988

En el momento de la incorporación de España a la UE, Euskadi estaba inmersa en un proceso intenso de desmantelamiento y reconversión industrial, de ahí que los primeros fondos de desarrollo regional de la Comunidad Económica Europea recibidos en 1988, y canalizados a través del FEDER por un importe equivalente a 16 millones de euros²⁵, se centraran sobre todo en ayudas a la reconversión y reestructuración industrial²⁶. De hecho, y como reconoce el Gobierno Vasco²⁷, la consideración de Euskadi como región industrializada en declive ha sido el principal motivo de la ayuda europea al menos durante el período transcurrido de 1986 a 2011.

²⁵ Aunque en aquel momento no existía el euro y las cantidades eran en ecus, utilizaremos euros también en este período al haberse aplicado en 1999 la equivalencia entre el ecu y el euro.

²⁶ Aunque el hecho de que entre los proyectos se encontrara la línea I del metro de Bilbao es una prueba de que no sólo se recibieron ayudas destinadas a la reconversión y reestructuración industrial.

²⁷ Gobierno Vasco, *25 años de Euskadi en Europa. La ayuda a Euskadi de los fondos estructurales europeos (1986-2011)*, Departamento de Economía y Hacienda, 2011. Sobre las dificultades de hacer compatibles los intereses de una Comunidad Autónoma como Euskadi en declive industrial y un país de la cohesión como España, véase José Antonio Varela, «Un balance de la política de cohesión europea en Euskadi», *Ekonomiaz* n.º 82 (2013): 219-267.

Además de los recursos destinados al gasoducto Tolosa-Rentería, al recién creado (1985) Parque Tecnológico de Zamudio²⁸ y al impulso del polígono industrial de Abanto-Zierbana, Euskadi se benefició de Iniciativas comunitarias²⁹ centradas en la reconversión siderúrgica (RESIDER), naval (RENAVAL), mejora de las telecomunicaciones (STAR) e impulso de la energías renovables (VALOREN). Dentro del programa RESIDER en una primera fase (1988) se canalizaron hacia Euskadi 12 millones de euros, mientras que en el caso del programa RENAVAL habría que esperar a 1992 para que la ayuda del FEDER se concretara en 16,5 millones de euros. Tanto el programa STAR (12 millones de euros) como VALOREN (8 millones) se desarrollaron desde 1987 a 1991 y, por lo tanto, sobre todo en el siguiente período de programación.

Periodo 1989-1993

Durante el primer periodo de programación plurianual de la nueva política de cohesión³⁰ (1989-93), impulsada por la Comisión liderada por Jacques Delors con una visión más estratégica de lo que debía ser una política de cohesión eficaz, en la que se financian programas en lugar de proyectos de carácter anual y en la que hubo un incremento muy significativo³¹ de los recursos a disposición de la política de cohesión, Euskadi recibió a través de los fondos estructurales el equivalente a 511,5 millones de euros. La financiación se centró en los objetivos territoriales 2 y 5b, los objetivos horizontales 3 y 4 y en la ayuda dirigida a las zonas fronterizas a través de la iniciativa INTERREG I y STRIDE (apoyo a la investigación y tecnolo-

²⁸ Parque tecnológico que también recibiría un apoyo significativo por parte de la UE en el período 1989-93.

²⁹ La Comisión estaba autorizada para actuar por iniciativa propia a través de *Iniciativas comunitarias*, las cuales pretende contribuir, además de favorecer la aplicación de determinadas políticas comunitarias, tanto a resolver problemas graves relacionados con la aplicación de otras política comunitarias como a ayudar a resolver problemas comunes a determinadas categorías de regiones.

³⁰ El contenido detallado de la misma puede consultarse en Comisión de las Comunidades Europeas, (1989). En este nueva política de cohesión, guiada por el *principio de concentración*, lo que se concreta en que las actuaciones estructurales se concentran en un número determinado de objetivos, hay que destacar también que la preparación, financiación, seguimiento y evaluación de las acciones se rigen por el *principio de cooperación*.

³¹ La cumbre extraordinaria de Bruselas de febrero de 1988, ajustó los futuros presupuestos a los nuevos desafíos al incrementar los gastos comunitarios en casi un 30%, reducir en términos relativos la importancia de la PAC y aumentar los recursos destinados a la política de cohesión, pasando de algo más del 15% a casi el 31% del presupuesto comunitario.. Hecho éste que beneficiaría de forma especial a España y a sus comunidades autónomas.

gía). Algo más del 60% lo aportó el FEDER, mientras que el FSE aportó el 35,2% y el FEOGA-Orientación (desarrollo rural), destinado al desarrollo rural, el 1,4%.

A través del FEDER se financiaron actuaciones tan diversas como el apoyo al acceso a los mercados financieros de las PYME de Euskadi, la promoción de la internacionalización de la economía vasca, el incremento de la utilización del gas natural en la industria, comercio y viviendas, el tratamiento de residuos, el impulso de la red de centros tecnológicos del Euskadi, el impulso del Ferrocarril Metropolitano de Bilbao, y la mejora de los aeropuertos de Bilbao y Vitoria-Gasteiz junto con la modernización de los puertos marítimos de Bilbao y Pasajes.

Por su parte, el FSE también financió las actuaciones de su ámbito dentro del objetivo n.º 2, beneficiando a casi 70 000 personas. Los fondos comunitarios fueron destinados sobre todo a la mejora de la formación de empleados y desempleados e impulso en la utilización de los mismos de nuevas tecnologías.

Por último, en este nuevo período de la política de cohesión europea, Euskadi se volvió a beneficiar de las Iniciativas comunitarias que más se adaptaban a su realidad económica y social. Los beneficios derivados de la iniciativa STRIDE (I+D en el ámbito regional) para Euskadi se concretaron en el impulso del Plan Estratégico Tecnológico del País Vasco y en la mejora de los servicios que prestaban los Centros Tecnológicos de esta comunidad autónoma a la industria. Por su parte, INTERREG I (cooperación transfronteriza) se centró durante el período 1991-93 en impulsar la diversificación de la actividad económica en la zona fronteriza³² entre Euskadi y Francia y la colaboración bilateral Euskadi-Aquitania³³.

Euskadi se vio favorecido también por las ayudas recibidas de Europa a través del FSE y centradas en los objetivos 3 y 4. Entre las múltiples actividades destacaron, además del desarrollo de las Iniciativas comunitarias HORIZON (acceso al mercado laboral de discapacitados y grupos minoritarios), NOW (igualdad de oportunidades para las mujeres en el mercado laboral) y EUROFORM (nuevos tipos de cualificaciones), el apoyo al empleo estable, las acciones para impulsar la empleabilidad de las mujeres, minusválidos y emigrantes.

³² La Comisión Europea, consciente de los efectos económicos de la desaparición de las aduanas interiores una vez el mercado único fuera una realidad a partir de 1993, impulsó un gran número de actuaciones para minimizar los efectos económicos adversos en las regiones fronterizas.

³³ El convenio de colaboración entre el Consejo Regional de Aquitania y Euskadi fue suscrito en Burdeos el 3 de octubre de 1989 por el lehendakari José Antonio Ardanza y por parte francesa por el Presidente del Consejo Regional, Jean Tavernier.

En el ámbito del mundo rural³⁴, el FEOGA-Orientación se centró, sobre todo, en mejorar las infraestructuras, en la creación de empleo y en el aumento de las rentas agrarias. La Iniciativa LEADER (desarrollo rural), desde 1989 y hasta 1990, canalizó, para apoyar a las PYME en el mundo rural, la artesanía y el turismo rural, algo más de un millón de euros.

Dentro del primer período de programación (1989-1993) y si incluimos los tres años previos al mismo, Euskadi recibió de la hoy denominada UE, una media de 102 millones de euros anuales. Si tenemos en cuenta que el Estado español recibió una media de 2.400 millones anualmente entre 1989 y 1993, y 540 millones entre 1986 y 1988, es evidente que, debido a su elevado nivel de desarrollo, Euskadi no se encontró entre las comunidades autónomas más beneficiadas por la política de cohesión de la UE. Por lo tanto, estamos ante unas cifras modestas (4,25% de la totalidad de lo recibido por España entre 1989 y 1993) pero que facilitaron la adaptación de Euskadi a la nueva realidad económica y sentaron las bases para que pudiera aprovecharse de las ventajas derivadas de su participación en el mercado único y recuperar la competitividad de su economía. Adaptación a la que también colaboraría muy pronto el nuevo Fondo de Cohesión³⁵ contemplado en el Tratado de la Unión Europea y del que España sería el Estado más beneficiado hasta las ampliaciones de la UE en el siglo XXI.

Periodo 1994-1999

Durante el siguiente periodo de programación de la política de cohesión³⁶ (1994-99), España recibió casi 5.900 millones de euros anuales,

³⁴ Alrededor del 15% del territorio de Euskadi y menos del 0,40 de la población.

³⁵ Regulado inicialmente en el Reglamento (CEE) n.º 792/93 del Consejo, de 30 de marzo de 1993, por el que se establece un Instrumento Financiero de Cohesión (*DOUE*, L79 de 1 de abril de 1993).

Este fondo se aprobó para aumentar la probabilidad de que los países menos desarrollados (Grecia, Irlanda, Portugal y España) pudieran acceder a la Unión Económica y Monetaria sin ver frenada su necesaria capacidad inversora en infraestructuras de transporte y medio ambiente y evitar así incurrir en déficits excesivos. Para beneficiarse del Fondo de Cohesión se exige un nivel de renta per cápita inferior al 90% de la media de la UE, en paridad de poder adquisitivo. En el anexo del propio Reglamento se especifica la siguiente asignación indicativa obtenida teniendo en cuenta toda una serie de criterios (población, PNB per cápita, superficie y otros factores socioeconómicos como las insuficiencias de las infraestructuras de transporte): España: 52% a 58% del total; Grecia: 16% a 20% del total; Portugal: 16% a 20% del total; Irlanda: 7% a 10% del total.

³⁶ Entre las novedades más importantes de este nuevo período y con relevancia para Euskadi, además de la creación del Fondo de Cohesión, de la política de desarrollo regional de la UE pueden destacarse las siguientes: (1) Aumentan de forma muy significativa los recursos presupuestarios asignados a la política de cohesión, hasta acercarse a 177000 millones de ecus (precios de 1999). En el caso de los cuatro países beneficiados también por el Fondo

mientras que, en Euskadi, aunque durante estos años recibió muchos más fondos que en el período anterior³⁷ la media anual no superó los 232 millones de euros, y por lo tanto, en términos relativos (3,63%) disminuyó su importancia como receptora de fondos comunitarios dentro del Estado español. En este nuevo período Euskadi se beneficiará de forma significativa del Fondo de Cohesión, alcanzado éste casi el 10% del total de las ayudas europeas recibidas.

Como en el periodo anterior, y debido a su elevado nivel de desarrollo, Euskadi recibió algo más del 50% del total por ser una región objetivo n.º 2. Mientras que los objetivos 3 y 4 se acercaron al 24%, los objetivos 5a y 5b no llegaron el 11.5% y las Iniciativas comunitarias se acercaron al 6.5% del total de las ayudas recibidas. La distribución con cargo al FEDER se acercó al 44% mientras que el FSE aglutinó algo más del 37%. Como en el anterior periodo, el FEOGA-O tuvo un escaso protagonismo derivado del poco peso económico del mundo rural en Euskadi, canalizando sólo el 4% del total. Destaca la importancia del apoyo al sector pesquero de Euskadi, el 5% del total, a través del IFOP.

Gracias a la consideración del 63% del territorio (aunque engloba el 98% de la población) como zona objetivo n.º 2, el FEDER y el FSE pudieron cofinanciar un gran número de actuaciones³⁸ dentro de los 5 ejes acordados con la UE: apoyo al empleo y a la competitividad de las empresas, protección y mejora del medio ambiente, apoyo a la investigación y desarrollo, mejora de la red de comunicaciones y el impulso del desarrollo local y urbano.

El FSE además de intervenir en Euskadi por ser en gran parte una región objetivo n.º 2 también se centró, como en el período anterior, en los objetivos 3 y 4. El primero de los dos objetivos (lucha contra el desempleo de larga duración), y gracias a una ayuda del FSE de casi 279 millones de euros, terminó beneficiando a algo más de 150.000 personas. El objetivo 4,

de Cohesión, los recursos asignados significa una duplicación en términos reales de 1992 a 1999, lo que termina beneficiando a Euskadi. (2) Se crea el Instrumento Financiero de Orientación Pesquera (IFOP) y que va a beneficiar de forma significativa a Euskadi. (3) Se procede a una modificación de los objetivos (véase cuadro 1). En concreto, Se crea un nuevo objetivo 4 encaminado a facilitar la adaptación de los trabajadores a los cambios industriales y que terminará beneficiando a Euskadi. (4) Se amplía el número de Iniciativas comunitarias y esto también terminó beneficiando a Euskadi.

³⁷ Disfrutó de un incremento del 226%.

³⁸ Entre las que destacan la financiación de la ampliación del Puerto Autónomo de Bilbao y de la planta de Mercedes-Benz en Vitoria-Gasteiz, facilitar la ubicación de la nueva Acería Compacta en los terrenos recuperados de Altos Hornos de Vizcaya, el apoyo a la promoción exterior de los productos vascos, la financiación de actividades de formación profesional y de reciclaje profesional, y la puesta en marcha de 250 proyectos de investigación dirigidos a cubrir las demandas a medio y largo plazo del sector productivo de Euskadi,

centrado en la facilitar la inserción profesional de los jóvenes y gestionado desde la Fundación para la Formación Continua (FORCEM), como promotor único en España de este objetivo vinculado al FSE, destinó finalmente casi 49 millones de euros a tal cometido.

En este nuevo período de programación con la incorporación de la Rioja Alavesa, las estribaciones del Gorbea y áreas de Vizcaya (parte de la comarca Arratia-Nerviión y parte de la comarca de las Encartaciones) y Guipúzcoa (municipios en el entorno del monte Ernio) se amplió el ámbito territorial de aplicación de los objetivos 5b en Euskadi y la ayuda comunitaria superó los 20 millones de euros.

En el caso del objetivo 5a, centrado en facilitar la adaptación de las estructuras agrarias en el contexto de la reforma de la PAC, se recibieron casi 36 millones de euros procedentes del FEOGA-Orientación y casi 62 millones de euros, vía el recién creado IFOP, destinados a la mejora del sector pesquero de Euskadi.

Hay que destacar también la relevancia de la ayuda recibida, algo más de 88 millones de euros vía ocho Iniciativas comunitarias, la mitad de ellas (ADAPT, PESCA, URBAN y PYME) nuevas para Euskadi, y la variedad³⁹ e importancia de las actuaciones englobadas en las mismas.

Euskadi recibió el 4,85% de todos de los recursos del Fondo de Cohesión asignados a España⁴⁰, centrándose una parte importante en la financiación de carreteras⁴¹ y en proyectos de suministro de agua⁴².

Periodo 2000-2006

En el siguiente periodo de programación de la política de cohesión de la Unión Europea, en el que se incluyeron importantes novedades⁴³, España, por última vez, recibió muchas más ayudas europeas que en los períodos previos, llegando alcanzar 8.900 millones de euros anuales. Por su parte, Euskadi, de-

³⁹ Por ejemplo, en la nueva Iniciativa URBAN se centró en la regeneración urbana y mediambiental de Barakaldo. En el caso de INTERREG II hay que resaltar la ayudas a la construcción del recinto ferial FICOBA en Irún y la continuación del apoyo a las relaciones entre Aquitania y Euskadi. Los fondos vía RENAVAL II financiaran, entre otras actuaciones la construcción de Euskalduna en Bilbao.

⁴⁰ Superada como beneficiaria del Fondo de Cohesión por Cataluña (18,05%), Andalucía (15,06), Madrid (8,69%), Comunidad Valenciana (8,35), Galicia (7,78) y Castilla y León (7,01).

⁴¹ Como la autovía de Guipuzcoa a Navarra y el enlace de Arrizeta.

⁴² Como la ayuda de 13 millones de euros para la construcción de la presa de Ibiur con la finalidad de suministrar agua a la comarca de Tolosa.

⁴³ Entre las que destacamos, por su impacto sobre Euskadi, las siguientes:

—Disminuyen el número de objetivos y se concentran más las intervenciones. Por ejemplo se establece que la población de todas las zonas objetivo 2 no supere el 18% de la población total de la UE.

bido entre otras razones a una mayor concentración de la política de cohesión en las regiones menos desarrolladas y la disminución de las Iniciativas comunitarias, no se benefició con la misma intensidad de este incremento superior al 50% en ayudas recibidas por España, recibiendo una media anual de 205 millones de euros, el 2,3% del total recibido por España.

Una vez más, el hecho de seguir siendo una región europea objetivo n.º 2 benefició a Euskadi⁴⁴, aunque menos que en el pasado, y mantuvo al FEDER como el fondo más relevante (alrededor del 43%), seguido del FSE (31%), FEOGA-Orientación e IFOP (17%), Fondo de Cohesión (7,2%), siendo el resto ayudas vinculadas a las Iniciativas comunitarias.

El FEDER se centró sobre todo en impulsar la modernización de las empresas instaladas en Euskadi⁴⁵, la mejora del medio ambiente⁴⁶, el impulso de la investigación, innovación y desarrollo tecnológico⁴⁷, la mejora del sistema de transporte y comunicaciones⁴⁸ y el desarrollo local y urbano⁴⁹. También intervino el FEDER, aunque aportando sólo 2,6 millones de euros en la financiación del PRAI⁵⁰ País Vasco 2002-2003

Por su parte, el FSE, dentro del objetivo n.º 2, se centró en reforzar el capital humano tanto en investigación como en ciencia y tecnología para lo cual financió la contratación de jóvenes investigadores y doctores, la transferencia de conocimientos de los centros de investigación al tejido empresarial y el apoyo a centros tecnológicos de Euskadi. Dentro del objetivo n.º 3 el FSE canalizó casi 255 millones de euros para la inserción e reinserción de desempleados, el refuerzo de la capacidad empresarial, la formación

— Disminuye de forma muy significativa el número de Iniciativas comunitarias y la financiación destinada a las mismas, lo que termina perjudicando a Euskadi. Pasan a ser sólo cuatro: INTERREG, URBAN, LEADER y EQUAL.

⁴⁴ El hecho de que la aplicación del principio de concentración se concretará en que la población de las regiones objetivo n.º 2 de I a UE no podían superar el 18% de la población de la UE se plasmó en el caso español en que no podía superar el 8%. Esta restricción tuvo como efecto que una pequeña parte de la población de Euskadi (184.106 habitantes, repartidos entre Vitoria-Gasteiz, Donostia-San Sebastián y Bilbao) se excluyera.

⁴⁵ Como por ejemplo, Mercedes Benz o ITP (Industria de Turbo Propulsores).

⁴⁶ Destacando la construcción de estaciones depuradoras de aguas residuales y la gestión de residuos sólidos urbanos.

⁴⁷ Destinando ayudas para impulsar actividades propias de la Red Vasca de Ciencia y Tecnología y financiar infraestructuras en centros de investigación.

⁴⁸ Como la mejora del Puerto de Mutriku o la línea II del Ferrocarril Metropolitano de Bilbao.

⁴⁹ Destacan entre las múltiples actuaciones, la construcción del Museo de Arte Contemporáneo de Vitoria-Gasteiz o la ampliación de la línea de tranvía de Bilbao.

⁵⁰ El Programa Regional de Acciones Innovadoras (PRAI) lo propuso la Comisión Europea para apoyar el nacimiento de proyectos innovadores en el ámbito del desarrollo regional. En el caso de Euskadi facilitó el impulso de los Centros de Investigación Cooperativa (CIC) que han hecho en gran parte posible que se configure la BioRegión Vasca y la correspondiente promoción de las biociencias en Euskadi.

continua de trabajadores, el refuerzo de la educación técnico profesional y del capital humano en investigación, ciencia y tecnología, el incremento de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, la integración laboral de las personas con discapacidad y el fomento de las iniciativas del desarrollo local.

El apoyo de la UE dirigido al mundo rural y el sector pesquero se canalizó una vez más a través del FEOGA-Orientación e IFOP. El primer fondo distribuyó algo más de 120 millones de euros entre una amplia variedad de actuaciones⁵¹, mientras que el IFOP distribuyó casi 118 millones de euros, sobre todo dirigido a la renovación y modernización de la flota pesquera.

La disminución drástica del número de Iniciativas comunitarias provocó que en Euskadi no se superara los 25 millones asignadas a las mismas, incluyendo INTERREG III, URBAN, LEADER+ y EMPLEO.

Dentro de la intervención del Fondo de Cohesión, con un montante de 105 millones de euros asignados a Euskadi durante este período, se incluyen 36 proyectos⁵².

Periodo 2007-2013

La irrupción de la crisis económica en Europa terminará influyendo también en la puesta en práctica de la política de cohesión a lo largo de gran parte del período 2007-2013. Si bien, finalmente, se optó por no introducir cambios radicales en materia de política de cohesión en el período de programación 2007-2013, sí que pueden destacarse algunas novedades por su impacto sobre Euskadi, más allá de los cambios significativos en lo relativo a los objetivos, criterios e instrumentos que pueden intervenir en la política de cohesión ya señalados y recogidos en el cuadro 1 y el hecho de haber acordado una programación más estratégica, con un mayor grado de concentración⁵³, más simplificada y descentralizada. En primer lugar, el Fondo de Cohesión, al que durante este período se le van aplicar las mismas normas de programación y gestión que al FEDER y FSE, deja de tener un funcionamiento independiente y pasa a incluirse en el objetivo *convergencia*. En segundo lugar, se incorpora la cohesión territorial⁵⁴ entre los objetivos funda-

⁵¹ Como, por ejemplo, apoyo a la silvicultura, localización del ganado por GPS y la utilización de las TIC en el sector ovino de leche.

⁵² Entre los que destacan el muelle 3 del Puerto Autónomo de Bilbao y el acondicionamiento del vertedero de residuos de Bilbao.

⁵³ Prueba de ello es que el objetivo *convergencia* absorbe algo más del 80% de los recursos presupuestarios asignados a la política de cohesión y la relevancia presupuestaria de las actuaciones vinculadas a la Estrategia de Lisboa y después a la Estrategia Europa 2020.

⁵⁴ Aunque habría que esperar a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1 de diciembre del 2009, para verla incluida en el artículo 3.3 de la versión consolidada del Tra-

mentales de la Unión Europea junto con la cohesión económica y social. En tercer lugar, hay un incremento de situaciones especiales⁵⁵, con objetivos redistributivos, que terminan generando pagos a regiones concretas, países o grupos de países. Como en los anteriores períodos de programación, la exigencia de aprobar por unanimidad las perspectivas financieras, genera este reparto final con el objetivo de obtener el apoyo de los Estados miembros favorecidos. En cuarto lugar, y esto le afectó especialmente a España, hay un número reducido de países que terminan haciéndose cargo en gran medida del coste presupuestario de las ampliaciones de la UE en 2004 y 2007⁵⁶, al haberse acordado éstas sin incrementar de forma significativa los recursos presupuestarios destinados a la cohesión. En quinto lugar, se establecen nuevos límites máximos de cofinanciación⁵⁷ y, por último, dentro de esfuerzo de simplificación realizado para este período de programación se opta por no establecer Iniciativas comunitarias⁵⁸ y se excluyen, como también ocurrirá en el siguiente período de programación, los fondos dirigidos al desarrollo rural y al sector pesquero de la política de cohesión.

Euskadi, como el resto de España, sufrió una significativa disminución en la recepción de los fondos vinculados a la política de cohesión en este

tado de la UE y los arts. 3, 4, 174 y 175 de la versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la UE.

⁵⁵ Si en el período 2000-2006 se acordaron hasta 13 supuestos especiales, cuyo importe total alcanzó los 5 millardos de euros, en este período se establecieron 18 supuestos especiales y el importe ha superado los 8,5 millardos de euros. España, con 2,6 millardos de euros, con 1,4 millardos de euros, son los países que más se han beneficiado de estas ayudas. En el caso de España destaca el fondo específico con el objetivo de financiar el «Programa operativo de I+D+i por y para beneficio de las empresas» por un importe de 2248 millones y destinado a facilitar la convergencia tecnológica de las empresas españolas, sobre todo (75%) en las regiones menos desarrolladas, recibiendo aquellas regiones que salieron del grupo de los menos desarrolladas (regiones *phasing in*: Castilla y León, Comunidad Valenciana y Canarias) un 15%. El resto de los recursos se destinaron a la Comunidad de Madrid, Cataluña, Aragón, Navarra, la Rioja, Cantabria, Islas Baleares y Euskadi, De ahí que esta última sólo recibiera menos de 30 millones por esa vía (1,3% del total).

⁵⁶ En concreto, los primeros perdedores de las nuevas perspectivas financieras para el período 2007-2013 fueron los países de la UE-15, sobre todo España, que dependían en mayor medida de los gastos de la cohesión. Sobre esta cuestión véase Ignacio Zubiri, «Las consecuencias presupuestarias de la ampliación de la Unión Europea», en *La ampliación al Este de la Unión Europea*, ed. por Ignacio Zubiri (Madrid: Academia Europea de Ciencias y Artes, 2007), 17-94. Finalmente, a los países de la UE-15 se les asignó el 48,6% de los recursos mientras que a los doce países que se integran en la UE en 2004 y 2007 recibieron el resto.

⁵⁷ 75% para los objetivos *convergencia y cooperación territorial europea*. Cuando interviene el Fondo de Cohesión y en las actuaciones en las islas griegas y regiones ultraperiféricas, la cofinanciación alcanza el 85%. Para el objetivo *competitividad regional y empleo*, propio de Euskadi, alcanza el 50%.

⁵⁸ Tanto URBAN II como EQUAL se integran en los objetivos de *convergencia y cooperación territorial europea* e INTERREG III en el objetivo de *cooperación territorial europea*.

nuevo período de programación⁵⁹. Pasaría, además a ser merecedora de los mismos por estar englobada dentro del nuevo objetivo de *competitividad regional y empleo*, destino de sólo el 16% de los recursos comunitarios destinados a política de cohesión.

Una vez más el FEDER (242,1 millones de euros) y el FSE (154,1 millones de euros) fueron los verdaderos protagonistas de la política de cohesión que, gracias al Fondo Tecnológico creado (29,2 millones de euros), pudo alcanzar los 425,4 millones de euros. Si tenemos en cuenta que la cantidad asignada a España durante este período superó los 35.000 millones de euros⁶⁰, es evidente que el peso de Euskadi como receptor de la política de cohesión disminuyó de forma notable, reduciéndose al 1,2% del total recibido por España.

El FEDER en Euskadi se centró en la financiación de múltiples actuaciones⁶¹ vinculadas a la economía del conocimiento, innovación y desarrollo empresarial. Por su parte el FSE, como en los periodos anteriores, se centró en el fomento del espíritu empresarial, mejora de la adaptabilidad de trabajadores y empresarios, la empleabilidad, inclusión social e igualdad entre hombres y mujeres.

Periodo 2014-2020

El actual periodo de programación introduce cambios significativos⁶² con relación al previo y tiene a sus disposición menos recursos⁶³ (alrededor

⁵⁹ De un 74% en el FEDER y FSE.

⁶⁰ 26.200 millones de euros (incluidos los 3500 millones de euros provenientes del Fondo de Cohesión) centrados en el objetivo Convergencia, 8500 millones para el objetivo *competitividad regional y empleo* y 559 millones para el objetivo *cooperación territorial europea*.

⁶¹ Como, por ejemplo, la construcción del *Automotive Intelligence Center* en Amorebieta-Etxano, y la línea III del Ferrocarril Metropolitano de Bilbao

⁶² Entre los que destacan, en primer lugar, una mayor concentración de los recursos destinados sobre todo a las *regiones menos desarrolladas*, siendo el apoyo presupuestario mucho menor para el caso de las otras dos categorías de regiones: *regiones en transición* y las *más desarrolladas* como Euskadi, con una tasa de cofinanciación del 50%. En segundo lugar, se concentran las prioridades en el cumplimiento de la estrategia *Europa 2020* de crecimiento inteligente sostenible e integrador. Opción criticada por Juan Ramón Cuadrado Roura y Tomás Mancha, «Política regional y de cohesión», en *Economía de la Unión Europea*, coordinado por José María Jordán y Cecilio Tamarit (Madrid: Civitas-Thomson Reuters, 2013) 401-429, al poder generar que la búsqueda del crecimiento económico europeo propio de la *Estrategia Europa 2020* comprometa la primera prioridad de la política de cohesión que debe seguir siendo la reducción de las desigualdades. En tercer lugar, se incorporan una vez más toda una serie de supuestos especiales generadores de asignaciones especiales y que se concretan en 5 800 millones de euros destinados a los países que se han visto particularmente afectados por la crisis económica dentro de la zona euro (Grecia, Portugal, Irlanda, España e Italia). Por último, España deja de recibir recursos vía Fondo de Cohesión.

⁶³ De los 379 243 millones de euros propuestos inicialmente por la Comisión al final se ha acordado asignar a la política de cohesión 325 149, de los cuales 322 145 representan los

de 28.600 millones de euros para el actual período de programación en el caso de España). Ambas realidades han terminado afectando a Euskadi, perteneciente a las regiones más desarrolladas⁶⁴, si bien sus efectos totales seguirán produciéndose más allá de 2020.

En el Acuerdo de Asociación⁶⁵ entre la Comisión Europea y España se defiende una reorientación del gasto en el ámbito de la cohesión⁶⁶ hacia la investigación y la innovación; el apoyo a la PYME; la mejora de la calidad de la enseñanza y la formación; el desarrollo de mercados integradores que fomenten la calidad del empleo y la cohesión social y faciliten el aumento de la productividad; asimismo, se apoya la transición hacia una economía con bajas emisiones de carbono. Esta reorientación del gasto podría haber favorecido inicialmente a Euskadi si no se hubiera decidido que las consideradas regiones desarrolladas, en la terminología comunitaria, recibieran sólo algo más de 11.000 millones de euros de las que algo más de 230 millones de euros⁶⁷ irán destinados a Euskadi vía FEDER y FSE⁶⁸.

El Programa Operativo FEDER País Vasco 2014-2020 canalizará fondos europeos por un importe algo superior a 176 millones de euros, de los que 157 se destinarán a potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación y el resto, sobre todo, a facilitar la transición hacia una economía baja en carbono, el apoyo a las PYME y la mejora del uso y calidad de las TIC. Por su parte, el Programa Operativo del País Vasco FSE 2014-2020 tiene asignados algo más de 54 millones de euros provenientes del pre-

recursos totales asignados al FEDER, FSE y Fondo de Cohesión y el resto, 3000 millones a la Iniciativa sobre Empleo Juvenil.

⁶⁴ Junto con Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Ceuta, Comunidad Valenciana, Galicia, La Rioja, Madrid y Navarra.

⁶⁵ Acuerdo fundamental dado que la ejecución de los ahora denominados *Fondos Estructurales y de Inversión Europeos* (Fondos EIE, donde se incluyen el FEDER; el FSE, el Fondo de Cohesión, para un número limitado de países entre los que ya no está España; Fondo Europeo de Desarrollo Agrícola, FEADER y el nuevo Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, FEMP) se lleva a cabo a través de programas, con arreglo al correspondiente acuerdo de asociación.

⁶⁶ Véase Comisión Europea, *Informe de Posición de los servicios de la Comisión sobre el desarrollo del Acuerdo de Asociación y de programas en España en el período 2014-2020* (Bruselas:2012).

⁶⁷ Cifra que se verá algo incrementada gracias al importe que reciba finalmente Euskadi por participar en el Programa Operativo Interreg V A España- Francia-Andorra (POCTEFA) con una cifra total asignada de algo más de 189 millones de euros destinada también a Francia y Andorra además de a Navarra, La Rioja, Huesca, Zaragoza y las cuatro provincias catalanas.

⁶⁸ Dejamos fuera el resto de los Fondos Estructurales de Inversión Europeos (Fondos EIE) por no beneficiar ya a España (Fondo de Cohesión) o por formar parte de la política de desarrollo rural de la PAC (FEADER) o de la política de pesca (FEMP) y no formar parte en este período de programación de la política de cohesión.

supuesto de la UE. El mismo debe centrarse en aumentar la participación en el mercado laboral y mejorar la calidad del empleo, adaptar la cualificación de la población a las necesidades del mercado de trabajo, fomentar el espíritu empresarial y la competitividad de las PYME de reciente creación y la inclusión activa, la igualdad de oportunidades y la no discriminación.

Una vez concluya este periodo, Euskadi recibirá alrededor del 1% de toda la ayuda europea asignada a España canalizada a través de la política de cohesión, alcanzando la cifra mínima desde el primer periodo de programación plurianual (1989-93).

IV. Una visión global de la evolución de la cohesión territorial en la UE

Una vez repasadas las visiones teóricas sobre la dinámica espacial del crecimiento económico esperable en una economía de mercado (convergencia frente a divergencia) y efectuado un recorrido por las fases, prioridades y recursos de la política de cohesión de la UE asignados a Euskadi, procede realizar una somera presentación de lo que ha ocurrido con las diferencias espaciales en renta dentro de la UE y España, así como con la posición relativa de Euskadi en ambos espacios.

En el gráfico 1 se reproduce uno de los indicadores más frecuentemente utilizados para representar la convergencia de PIB per cápita (PIB pc). Nos referimos al coeficiente de variación⁶⁹ del PIB per cápita de las regiones NUTS 2⁷⁰. De forma complementaria, el gráfico reproduce la desviación estándar, que reflejaría la evolución de la dispersión absoluta de PIB pc. Como se puede observar, el periodo 2000-2015 se caracteriza por una ligera reducción de la dispersión relativa de renta per cápita hasta el comienzo de la crisis y por su estabilidad desde entonces. Esta reducción de las diferencias relativas en renta per cápita entre las regiones europeas es compatible, como suele ser habitual, con un aumento de las diferencias en términos absolutos, tal y como lo refleja el crecimiento de la desviación estándar del PIB pc de las regiones. Esta misma dinámica se observa cuando el análisis se realiza en términos de países, en vez de regiones.

⁶⁹ El coeficiente de variación es un indicador relativo de dispersión de renta, esto es, mide las diferencias relativas de renta y no las absolutas (el coeficiente de variación no cambiará si el PIB de todas las regiones se multiplica por dos, aumentando su distancia absoluta pero no relativa, esto es, su posición relativa con respecto a la media), y por lo tanto recoge una visión más amable de la dispersión.

⁷⁰ Eurostat no publica los datos para la NUTS 2 de Inner London. Para esta región solo se presentan los datos correspondientes a la clasificación NUTS 3: Inner London – West e Inner London – East. Al corresponder el PIB pc de Inner London West con el PIB p.c. más elevado de la UE: 167.500 € en 2015, se ha optado por excluir esta región del cálculo.

En la medida en que la convergencia, de producirse, normalmente exige periodos largos de tiempo, es interesante señalar que cuando este mismo ejercicio se realiza para el periodo que comprende las últimas dos décadas del siglo pasado para la UE-15⁷¹ observamos una reducción de la dispersión relativa (coeficiente de variación) del PIB pc durante la década de 1980 (alrededor del 10%) y estabilidad desde entonces.

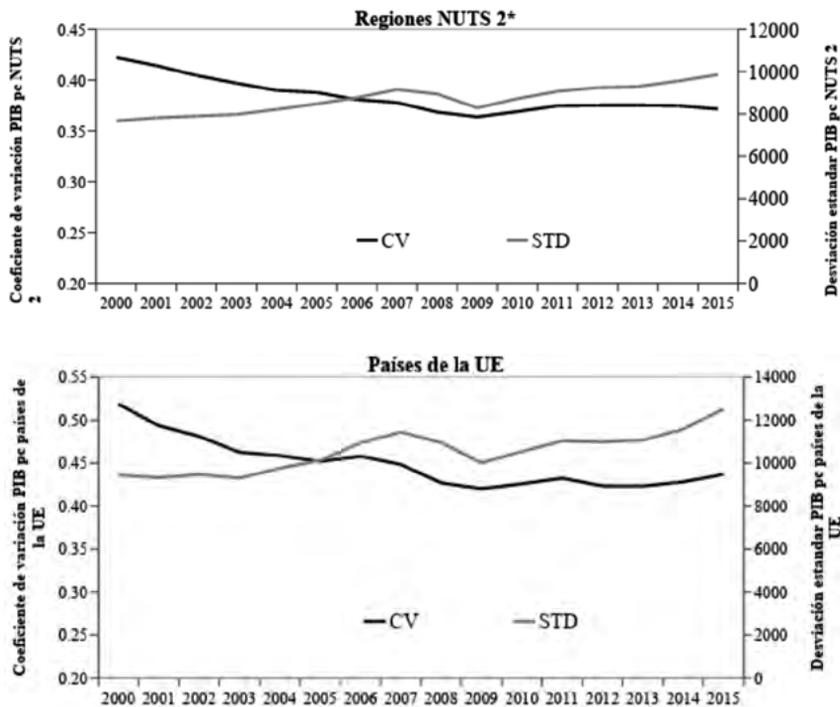


Gráfico 1

Convergencia especial entre las regiones NUTS 2 y países de la UE (28), 2000-2015.

(*) Excluyendo Inner-London por falta de datos

Fuente: Eurostat y elaboración propia

⁷¹ Véase Philippe Monfort, *Convergence of EU regions Measures and evolution*, European Union Regional Policy Working Papers, n.º 1 (2008).

La realización de este mismo ejercicio para España, en este caso con datos desde 1955 arroja resultados similares en términos de caída de la dispersión relativa de renta per cápita entre las CC.AA. hasta la década de 1980 y estabilidad desde entonces (Gráfico 2). Esta caída de dispersión relativa es compatible con un aumento de la dispersión absoluta que se frenaría con el cambio de siglo.⁷²

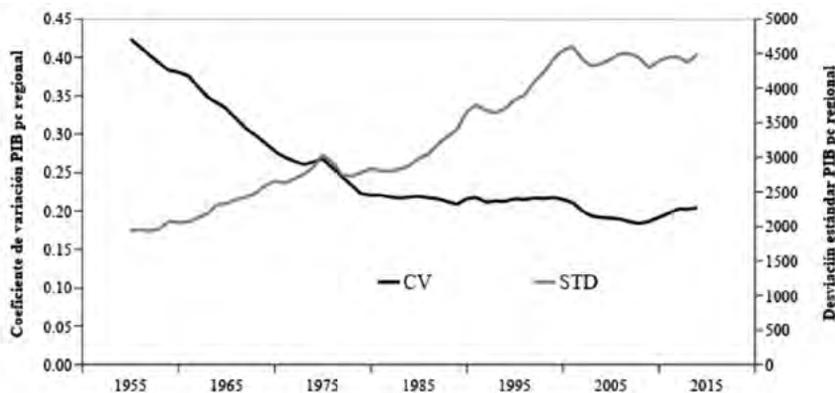


Gráfico 2

Convergencia regional en España 1955-2014.

Fuente: Elaboración propia a partir de De la Fuente (2017)

Una vez presentada la evolución de la convergencia regional en la UE y España cabe plantearnos en qué posición se sitúa Euskadi y cuál ha sido su evolución en el conjunto de las regiones españolas y europeas. En lo que al primer asunto se refiere, en el Gráfico 3 se observa cómo se ha comportado Euskadi a lo largo de más de medio siglo con respecto a la media nacional (100) y la región con menor y mayor PIB pc de España en cada momento del tiempo: de nuevo encontramos un patrón similar a los referidos más arriba, de reducción de las distancia con respecto a la media hasta la década de 1980, coincidiendo con el periodo de convergencia

⁷² España nos ofrece un buen ejemplo en lo que se refiere a la perspectiva relativa y absoluta en materia de diferencia de renta: el PIB pc relativo de Andalucía pasa de 70% de la media en 1957 a 77% en 2007 (reducción de la dispersión relativa), mientras que la diferencia de PIB pc pasa de algo menos de 1400 € a más de 5.500 € en idéntico periodo.

regional, un largo periodo de estabilidad durante el que el PIB pc de Euskadi se sitúa alrededor de un 20% por encima del de España, y por último el crecimiento de esta diferencia con el cambio de siglo hasta alcanzar el 30% en 2014, situándose como la segunda CC.AA. en términos de PIB pc por detrás de Madrid.

En términos europeos, Euskadi se situaba en 2015 en el lugar 51 de las 272 regiones NUTS 2 existentes en la UE, lo que le sitúa dentro del 20% de regiones más ricas en términos de PIB pc de la UE, habiéndose producido una ligera mejoría en su clasificación desde el cambio de siglo (el 2003 ocupaba el lugar 55). Esta realidad, estar entre las regiones más ricas de la UE, sin duda alguna, tendrá efectos significativos a partir de 2021 si finalmente, como es bastante probable, se opta por concentrar más la política de cohesión en las regiones menos desarrolladas de la UE.

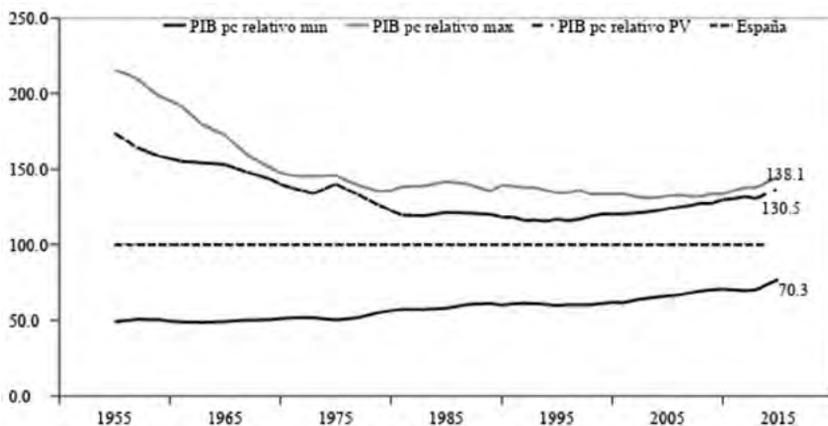


Gráfico 3

Índice de PIB pc Euskadi, región más rica
y región más pobre de España (España = 100). 1955-2014.

Fuente: Elaboración propia a partir de De la Fuente (2017)

Para acabar esta sección se ha considerado interesante acudir a los estudios que han intentado estimar cuál habría sido el papel de la política de cohesión europea en las dinámicas de convergencia representadas más arriba. En lo que a esto respecta, lo primero que hay que señalar es que la convergencia detectada (o su ausencia, según el periodo observado) no se puede

achacar directamente a la política de cohesión, ya que la misma responde a múltiples factores que van desde la propia dinámica de crecimiento del país a la política de cohesión nacional o el impacto sobre las distintas regiones del proceso de globalización. Es por ello que para estudiar el efecto de la política de cohesión sea necesario recurrir a la construcción de modelos de simulación que nos permitan comparar la evolución de las regiones europeas con la que hubieran tenido en ausencia de política de cohesión, esto es con un contrafactual construido con ayuda del propio modelo. La Unión Europea realiza desde hace tiempo este tipo de ejercicios mediante el uso de distintos modelos de simulación. Según éstos, para los otrora denominados países de cohesión, Irlanda, Portugal, España y Grecia, como se recoge en el Cuadro 2, se estima que la política de cohesión habría tenido un impacto significativo sobre su crecimiento. De acuerdo con uno de los modelos macroeconómicos utilizados para hacer este tipo de estimaciones, el modelo QUEST del Ecofin, que arroja unos resultados más modestos que otros modelos alternativos como el HERMIN, la política de cohesión habría contribuido a un mayor crecimiento del PIB en estos países, con impactos que irían, en el primero de los periodos analizados, 1994-1999, del 1,2% en el caso de España al 3% en el de Irlanda. El impacto se iría reduciendo según nos acercamos a la actualidad como resultado del propio crecimiento de los países y la reducción de los fondos recibidos. Para el periodo vigente, 2014-2020, la Comisión Europea estima un impacto global de la política de cohesión del 0,4% del PIB para la UE (28), y del 2,6% para los nuevos países miembros incorporados a la UE desde 2004, UE (13). En países como Polonia, Letonia, Croacia o Estonia el impacto se situaría alrededor del 2%⁷³.

En términos generales, tanto los trabajos encargados por la Comisión Europea, como los estudios académicos realizados para países concretos⁷⁴ muestran un efecto positivo de la política europea de cohesión, pero escaso en términos de intensidad. Varios son los factores que explicarían este resultado. Por un lado, aunque la política de cohesión ha ganado importancia presupuestaria con el paso del tiempo, salvo la disminución significativa en el período 2014-2020, en términos globales los

⁷³ Según Comisión Europea, *Inversión para el empleo y el crecimiento Promoción del desarrollo y la buena gobernanza en las regiones y ciudades de la UE*, Sexto Informe sobre la cohesión económica y territorial (Luxemburgo: 2014).

⁷⁴ Para el caso español véase, por ejemplo, Simón Sosvilla-Rivero y José Antonio Herce, *La política de cohesión europea y la economía española: evaluación y prospectiva* (Madrid: Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano, 142/2004) y Douglas Yuill *et al.*, «Cohesion policy reform process: some implications for Spain and its regions», *Presupuesto y Gasto Público* n.º 55 (2009).

fondos dedicados a ella son modestos cuando se comparan con la magnitud del problema (o cuando se comparan con las transferencias regionales intranacionales). También se ha criticado su excesiva concentración en infraestructuras, sobre todo en la primera época, con mayor efecto sobre la convergencia entre países que entre regiones⁷⁵, así como la dependencia de los resultados de la (escasa) capacidad institucional⁷⁶ de algunos de los receptores de los fondos⁷⁷. En todo caso, y enlazando con la sección dos, hay que tener en cuenta que, en presencia de economías de escala y aglomeración, la política de cohesión tendrá que compensar la desventaja creciente de las regiones menos favorecidas, con lo que estaríamos en un contexto de blanco móvil, donde éste, las regiones ricas, se aleja cada vez más.

Cuadro 2

El impacto de la política de Cohesión sobre el PIB*

	1994-1999	2000-2006	2007-2013
España	3,0	1,8	0,7
Grecia	2,2	2,4	2,2
Irlanda	3,0	0,5	–
Portugal	2,3	2,0	1,8

* Crecimiento adicional del PIB al final del periodo comparado con el PIB en ausencia de programas regionales

Fuente: Bachler y Gorzelak (2007) y Monfort *et al.* (2016).

⁷⁵ Según Manuel Martín, «Crecimiento y convergencia económica regional en España, en el largo plazo», *Estudios Regionales* 54 (1998), las infraestructuras contribuirían a la convergencia de las regiones ricas de los países pobres pero no (o al menos no con la misma intensidad) a la convergencia de los países pobres. Dentro de las infraestructuras, serían aquellas vinculadas con las telecomunicaciones las que tendrían un efecto global mayor.

⁷⁶ Sobre el hecho de que la existencia de instituciones regionales de calidad haya facilitado, en muchos casos, la mayor efectividad del apoyo europeo, véase Sjeff Ederveen, Henri L.F. de Groot y Richard Nahuis, ¿«Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy», *Kyklos*, vol. 59(1) (2006) y Benedicta Marziotto, *The Growth Effects of EU Cohesion Policy: A Meta-Analysis*, Bruegel Working Paper 2012/14 (2012).

⁷⁷ Véase John Bachtler y Grzegorz Gorzelak, «Reforming EU Cohesion Policy. A reappraisal of the performance of the Structural Funds», *Policy Studies*, vol. 28(4), (2007).

V. Los elementos del debate y conclusiones

Según ha ido aumentando la importancia de la política de cohesión dentro del gasto del presupuesto comunitario, ha ido tomando fuerza la consideración de que hay países que pierden en sus relaciones financieras con la UE y países que ganan. Lo anterior ha intensificado la necesidad de justificar su valor añadido europeo⁷⁸ y el grado de cobertura territorial de la misma. El avance de la defensa de la austeridad presupuestaria en las finanzas públicas de la UE y los posibles efectos presupuestarios del Brexit⁷⁹ han llevado a cuestionar las distintas partidas del gasto comunitario, y en especial aquellas de mayor importancia como la política de cohesión. Asimismo, queda por determinar el impacto final que tendrá en la estructura del gasto del presupuesto de la UE la implicación en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles dentro de la Agenda 2030⁸⁰ y la lucha de la UE contra el cambio climático. Es muy probable, además, que la hoja de ruta presentada en diciembre de 2017 por la Comisión para profundizar en la Unión Económica y Monetaria⁸¹ termine afectando, si finalmente se convierte su contenido en normas jurídicas, a la estructura de gasto del presupuesto de la UE y a la importancia de la política de cohesión en el mismo. Por último, la reciente y polémica vinculación del respeto a los valores de la UE como condición previa para ser receptor de fondos europeos⁸² tampoco facilita una configuración clara de los elementos centrales de la política de cohesión más allá de 2020.

⁷⁸ Según el Tribunal de Cuentas, *Dictamen n.º 7/2011; (2012/C47/01)*, 3. «Un requisito previo fundamental para obtener un valor añadido europeo es que el gasto procure a la UE y sus ciudadanos beneficios claros y visibles que no podrían lograrse con el gasto realizado a escala nacional, regional o local exclusivamente». Sobre su aplicación a la política de cohesión, véase Mario Monti (dir), *Future Financing of the EU, Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*, diciembre de 2016. .

⁷⁹ Sobre esta cuestión véase Comisión Europea, *My Region, My Europe, Our Future*, Seventh report on economic, social and territorial cohesion, (Bruselas: 2017). Sobre las posibles soluciones para hacer frente a la disminución de ingresos derivados de la salida del Reino Unido de la UE, véase Gabriel Felbermayr, Clemens Fuest, Jasmin Gröschl y Daniel Stöhlker, *Economic Effects of Brexit on the European Economy*, Econpol, Policy Report n.º 4, Noviembre 2017.

⁸⁰ Véase Comisión Europea, *Documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE* (Bruselas: 2017).

⁸¹ Véase Comisión Europea, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and European Central Bank, Further steps towards completing Europe's Economic and Monetary Unions: a roadmap* (Bruselas:2017).

⁸² Sobre esta cuestión, véase Jasna Selih, Ian Bond y Carl Dolan, *Can the EU funds promote the rule of law in Europe?* (Londres: CER, noviembre de 2017).

Entre los múltiples elementos del debate sobre la futura política de cohesión nos centraremos en el relativo a la oportunidad de la concentrar de la política de cohesión en las regiones menos desarrolladas o en los países menos desarrollados⁸³. Dentro de este debate, fundamental en caso de Euskadi dado su elevado nivel de desarrollo, que muy probablemente emergerá otra vez en el proceso de elaboración del próximo Marco Financiero Plurianual a aplicar a partir de 2021 y cuyas ideas básicas tendrá que recoger la Comisión antes de que finalice 2018, destacan entre los argumentos en contra de que los países y regiones desarrolladas de la UE reciban ayuda vía política de cohesión los siguientes⁸⁴:

- Los países ricos y las regiones ricas de la UE tienen suficiente capacidad financiera e institucional para hacerse cargo de la financiación y seguimiento de su propia política de desarrollo regional⁸⁵.
- Se podría disponer de más recursos para los Estados menos desarrollados de la UE y aumentar así el grado de concentración de la política de cohesión
- Los países desarrollados y las regiones desarrolladas, en su caso, tendrían más libertad para poner en práctica una política regional más acorde a sus intereses sin estar sujetos a las restricciones provenientes de la UE.
- Los recursos vinculados a la realización de la estrategia Europa 2020, pero fuera de la política de cohesión, pueden utilizarse, en todo caso, en las regiones y Estados desarrollados de la UE.

⁸³ Cuestión que ya se planteó en André Sapir (dir) *An Agenda for a Growing Europe, Making the EU Economic System Deliver*, Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission (Bruselas: 3 de Julio de 2003), conocido como el Informe Sapir, pero que en los últimos años han defendido de forma insistente gobiernos de países como el Reino Unido, Países Bajos y Suecia. Recientemente, Guntram Wolff, *Beyond the Juncker and Schäuble visions of Euro-Area Governance*, (Bruselas: Policy Brief n.º 6, Bruegel, noviembre 2017),⁷, ha vinculado este debate a la necesidad de disponer de más recursos para configurar un presupuesto de la UE más acorde con un verdadero eurosistema de política fiscal en la zona euro.

⁸⁴ Para un desarrollo más amplio de esta cuestión véase Iain Begg, *The Future of Cohesion Policy in Richer Regions*, Working Papers n.º 3 (Bruselas: European Union, Regional Policy, 2009).

⁸⁵ En ECORYS, CPB y IFO, *A study on EU spending*, (Bruselas :DG de Presupuestos de la Comisión Europea), 2008, se plantea de forma amplia los criterios a tener en cuenta para que una política de cohesión pase a ser nacional y se concluye que la política regional aplicada en las zonas ricas de la UE no debería ser responsabilidad de la UE.

- Las regiones y países desarrollados de la UE se benefician ya, y de forma muy significativa, de la demanda de bienes y servicios que genera la política de cohesión en las regiones y países menos desarrollados de la UE.
- En lugar de recursos presupuestarios, en un escenario poco propicio a su incremento, se pueden utilizar los préstamos del BEI para ayudar también a las regiones y Estados miembros desarrollados de la UE.

Sin embargo, hay también un gran número de argumentos a favor de que las regiones ricas y los Estados prósperos perciban recursos presupuestarios por parte de la UE vía política de cohesión⁸⁶. Entre los mismos, los más relevantes son los siguientes:

- Del Tratado de Lisboa⁸⁷ no se deriva la exclusión, como beneficiarios de la política de cohesión, de las regiones desarrolladas o de los Estados miembros desarrollados.
- Una concepción amplia en términos territoriales de la política de cohesión disfruta de un amplio respaldo tanto por parte del Parlamento y el Comité de las Regiones⁸⁸ como, en menor medida, por parte de los ciudadanos europeos⁸⁹.
- Si se quiere que la política de cohesión tenga relevancia en el desarrollo de la estrategia Europa 2020, no se puede excluir a las regiones y Estados miembros desarrollados.

⁸⁶ Más allá de la conveniencia de facilitar la relación directa entre todas las regiones de la UE y la Comisión, el posible beneficio que las regiones menos desarrolladas puedan obtener de los efectos positivos de la política de cohesión sobre las regiones y países más desarrollados de la UE y el hecho de que pueda facilitar la aprobación del Marco Financiero Plurianual por parte de todos los Estados miembros, los ricos y los menos desarrollados, como nos recuerda José Antonio Zamora, «¿Qué futuro para la política de cohesión?», *Información Comercial Española*, n.º 848 (2009).

⁸⁷ En el art. 174 del Tratado de Funcionamiento de la UE no se excluye a las regiones más desarrolladas como beneficiarias de la política de cohesión. En el mismo se contempla que «A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial. La Unión se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas».

⁸⁸ Postura vuelta a confirmar en Comité de las Regiones, Comité de las Regiones, *Dictamen del Comité Europeo de las Regiones sobre «el futuro de la política de cohesión después de 2020. Por una política de cohesión europea fuerte y eficiente después de 2020»* (Bruselas: 2017), 10, donde se defiende que la política de cohesión debe «fomentar la innovación, la competitividad y el crecimiento sostenible en las regiones más fuertes de Europa».

⁸⁹ Según el Eurobarómetro, *Citizens' awareness and perceptions of EU regional policy*, Flash Eurobarometer 452, (Bruselas: 2017), 29, el 53% de los ciudadanos son partidarios de que la UE se ocupe de todas las regiones y el 43% defienden que se centre sólo en las regiones pobres.

- Su no inclusión debilitaría el dinamismo de las regiones transfronterizas⁹⁰, al estar ubicadas, en muchos casos, parcialmente en regiones y Estados miembros desarrollados.
- La inclusión de las regiones y Estados miembros desarrollados entre los beneficiarios de la política de cohesión puede significar un freno a la proliferación de ayudas estatales dirigidas a las zonas más desarrolladas de la UE y, por lo tanto, evitar los efectos negativos de estas ayudas estatales sobre las regiones menos desarrolladas.
- La elevada capacidad administrativa y calidad institucional de las regiones y Estados miembros desarrollados, en un contexto de programación plurianual ajena a vaivenes políticos, permite obtener elevados niveles de eficiencia a la hora de utilizar los recursos presupuestarios provenientes de la UE.
- La recepción de ayudas vía política de cohesión puede facilitar que los países desarrollados receptores de las mismas mejoren su saldo financiero con la UE, y contribuir a que estos países sigan apoyando la existencia de una política de cohesión, siempre que abarque a todo el territorio de la UE. Todo ello en un contexto en el que «el justo retorno» seguirá estando presente en las próximas negociaciones presupuestarias.

En definitiva, hay argumentos tanto a favor como en contra a la hora de defender una política de cohesión amplia en términos territoriales que termine beneficiando a Euskadi. Es evidente que, si en el próximo período de programación se opta por una mayor concentración de la política de cohesión, Euskadi se verá todavía más perjudicada que en el período actual. El hecho de que no se haya publicado la primera versión del nuevo Marco Financiero Plurianual en el momento de escribir estas líneas nos impide conocer la posición de la Comisión en materia de política de cohesión, si bien el resultado final no se conocerá hasta la aprobación definitiva del mismo por el Consejo Europeo probablemente antes de 2021. En todo caso, es muy probable que aumente la concentración de la política de cohesión y que la misma disponga de menos fondos que en este período de programación. En este escenario muy probable de una futura política de cohesión con menos recursos y más territorialmente concentrada, Euskadi, en primer lugar, debe hacer un esfuerzo para apro-

⁹⁰ En Comisión Europea, *My Region, My Europe, Our Future*, Seventh report on economic, social and territorial cohesion (Bruselas: 2017), 12. se afirma que «los programas transfronterizos han transformado las zonas fronterizas, ayudando a eliminar fuentes de conflicto y a crear nuevas oportunidades económicas».

vechar todavía más⁹¹ la ventana de oportunidad que significa el Plan de Inversiones para la UE (Plan Juncker) y su correspondiente Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE). En segundo lugar, también debe aprovecharse al máximo la actividad financiera del BEI, significativamente superior a la del FEIE, en Euskadi⁹² y las operaciones de préstamos de ámbito nacional que favorecen a Euskadi, como el préstamo del BEI por un importe de 1030 millones de euros, que se suman a los 1400 millones concedidos en 2012 y 2013, para financiar las inversiones necesarias para hacer realidad la denominada Y vasca. Por último, se debe hacer un mayor esfuerzo para beneficiarse de programas comunitarios especialmente relevantes para mejorar la productividad de la economía vasca como Horizonte 2020⁹³ y su sucesor a partir de 2021⁹⁴ y el programa COSME, centrado en las PYME, para mejorar la competitividad de las empresas⁹⁵. Por último, haciendo de la necesidad virtud, hay que señalar que la circunstancia de que en el actual período de programación la política de cohesión de la UE haya sido muy poco significativa para Euskadi facilitará la transición hacia un período con una política de cohesión residual.

⁹¹ Se beneficiarán por un importe de 285 millones de euros las empresas vascas Dominion, Sener, Maier, Iberbancos Luzaro y Bankoa. En la actualidad hay en estudio la asignación de 70 millones de euros para financiar operaciones, una de ellas con la Diputación Foral de Bizkaia.

⁹² Sólo en 2016 se firmaron préstamos en Euskadi por un importe de 390 millones de euros, mientras que en la actualidad hay préstamos por un importe de 100 millones de euros en estudio.

⁹³ Sólo Cataluña y la Comunidad de Madrid han superado a Euskadi en España, superada únicamente por Alemania, Reino Unido y Francia en la UE. Si bien, la obtención de 331, 6 millones de euros en las convocatorias de 2014, 2015 y 2016, la participación de 221 entidades de Euskadi en los 530 proyectos de I+D+i justifica el elevado grado de satisfacción del Gobierno Vasco y la Agencia Vasca de Innovación (Innobasque), es evidente que la obtención de un total de 805 millones de euros planteado como objetivo en el Plan Ciencia, Tecnología e Innovación de Euskadi 2020 exige un mayor esfuerzo que el realizado hasta ahora.

⁹⁴ Aunque el contenido del conocido como Informe Lamy, recogido en Comisión Europea, *LAB-FAB-APP, Investing in the European future we want*, Report of the independent High Level Group on maximizing the impact of EU Research & and Innovation Programme (Bruselas: 2017), en el caso de que influya finalmente de forma significativa en el diseño de la futura política de I+D de la UE, puede generar una mayor divergencia en la UE si se concentra sobre todo en aquellos países líderes. En todo caso, la petición, recogida en el mismo informe, de incrementar las sinergias con los fondos estructurales puede abrir nuevas vías de financiación.

⁹⁵ Dotado de 2300 millones de euros para el período 2014-2020.

Referencias

- Allen, David. «Cohesion and Structural Funds: Transfers and Trade-Offs». En *Policy Making in the European Union*. Editado por Helen Wallace y William Wallace. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Bachtler, John, Joaquim Oliveira Martins, Peter Wostner y Piotr Zuber. *Towards Cohesion Policy 4.0: Structural Transformation and Inclusive Growth*. Bruselas: RSA Europe, 2017.
- Bachtler, John., y Grzegorz Gorzelak. «Reforming EU Cohesion Policy. A reappraisal of the performance of the Structural Funds». *Policy Studies*, vol. 28(4), (2007): 309-326.
- Begg, Iain. *The Future of Cohesion Policy in Richer Regions*. Working Papers n.º 3, European Union, Regional Policy, 2009.
- Comisión de las Comunidades Europeas *Vademecum de la reforma de los fondos estructurales comunitarios*. Bruselas-Luxemburgo:1989.
- Comisión Europea. *Informe de Posición de los servicios de la Comisión sobre el desarrollo del Acuerdo de Asociación y de programas en España en el período 2014-2020*. Bruselas:2012.
- Comisión Europea. *Inversión para el empleo y el crecimiento Promoción del desarrollo y la buena gobernanza en las regiones y ciudades de la UE*. Sexto Informe sobre la cohesión económica y territorial. Luxemburgo:2014.
- Comisión Europea. *Documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE*. Bruselas: 2017.
- Comisión Europea. *My Region, My Europe, Our Future*, Seventh report on economic, social and territorial cohesion. Bruselas: 2017.
- Comisión Europea. *LAB-FAB-APP, Investing in the European future we want*. Report of the independent High-Level Group on maximizing the impact of EU Research & and Innovation Programme., Bruselas: 2017.
- Comisión Europea. *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and European Central Bank, Further steps towards completing Europe's Economic and Monetary Unions: a road-map*. Bruselas:2017.
- Comité de las Regiones. *Dictamen del Comité Europeo de las Regiones sobre «el futuro de la política de cohesión después de 2020-Por una política de cohesión europea fuerte y eficiente después de 2020»*. Bruselas: 2017.
- Cuadrado Roura, Juan Ramón, y Tomás Mancha. «Política regional y de cohesión» en *Economía de la Unión Europea*, coordinado por José María Jordán y Cecilio Tamarit .Madrid: Civitas-Thomson Reuters, 2013.
- De La Fuente, Ángel. y Xavier Vives. «Regional Policy and Spain. Infrastructure and Education as Instruments of Regional Policy: Evidence from Spain». *Economic Policy*, Vol 10, N. 20 (1995):11-51.
- Diaz, Juan Luis, Ettore Dorrucci , Frigyes Ferdinand Heinzy Sona Muzikarova. *Real convergence in the euro area: a long-term perspective*. Fráncfort: ECB Occasional Paper Series No 203/Diciembre 2017.
- Chang, Ha-Joon. *Kicking Away the Ladder- Development Strategy in Historical Perspective*. Londres: Anthem Press, 2002.

- ECORYS, CPB y IFO. *A study on EU spending*. Bruselas: DG de Presupuestos de la Comisión Europea, 2008.
- Sjef, Ederveen, Henri L.F. de Groot y Richard Nahuis. «Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy». *Kyklos*, vol. 59(2006): 17-42.
- Eurobarómetro. Citizens' awareness and perceptions of EU regional policy. Flash Eurobarometer 452. Bruselas: 2017.
- Felbermayr, Gabriel, Clemens Fuest, Jasmin Gröschl y Daniel Stöhlker. *Economic Effects of Brexit on the European Economy*. Econpol, Policy Report n.º 4, noviembre 2017.
- Gerschenkron, Alexander. «Economic backwardness in historical perspective». En *The Progress of Underdeveloped Areas*, editado por Berthold Frank Hoselitz, 3-29. Chicago: University of Chicago Press, 1952.
- Geppert Kurt, y Stephan, Andreas. «Regional disparities in the European Union: Convergence and agglomeration», *Papers in Regional Science*, Volumen 87(2),2008 :193-217.
- Gobierno Vasco. *25 años de Euskadi en Europa. La ayuda a Euskadi de los fondos estructurales europeos (1986-2011)*. Departamento de Economía y Hacienda, 2011.
- Howitt, Peter. (2008). «Endogenous growth theory». En *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 2.ª Ed. Editado por Steven Durlauf y Lawrence Blume, 1732-1735.
- Krugman, Paul. *Geography and Trade*. Cambridge: MIT Press,1999.
- Krugman Paul. «The new economic geography, now middle-aged». Presentado en la Association of American Geographers el 16 de abril de 2010. <https://www.princeton.edu/~pkrugman/aag.pdf>.
- Martín, Manuel. «Crecimiento y convergencia económica regional en España, en el largo plazo». *Estudios Regionales* 54 (1999): 47-65.
- Marzinotto, Benedicita. *The Growth Effects of EU Cohesion Policy: A Meta-Analysis*. Bruegel Working Paper 2012/14 (2012).
- Monfort, Phillipe. *Convergence of EU regions Measures and evolution*. European Union Regional Policy Working Papers, n.º 1 (2008).
- Monfort, Phillipe, Violeta Piculescu, Alexandra Rillaers, Kai Strzyzynski, Janos Vargas. *The impact of cohesion policy 2007-2013: model simulations with Quest III Final Report*. Work Package 14a Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF). European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy Brussels (2016).
- Monti, Mario (dir.). *Future Financing of the EU, Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*, diciembre 2016
- Reig, Ernest. Dir. *La competitividad de las regiones españolas ante la economía del conocimiento*. Bilbao: Fundación BBVA, 2017.
- Rodríguez Pose, Andrés. *Reestructuración socioeconómica y desequilibrios regionales en la Unión Europea*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos,1993.
- Padoa-Schiopa, Tommaso. *Efficiency, Stability and Equity: A Strategy for the Evolution of the Economic System of the European Community*. Oxford: Oxford University Press, 1987.

- Sapir, André (dir). *An Agenda for a Growing Europe, Making the EU Economic System Deliver*. Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission. Bruselas: 3 de Julio de 2003.
- Selih, Jasna, Ian Bond y Carl Dolan. *Can the EU funds promote the rule of law in Europe?.* Londres, CER, noviembre de 2017.
- Sosvilla-Rivero, Simón y José Antonio Herce. *La política de cohesión europea y la economía española: evaluación y prospectiva*. Madrid: Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano,142/2004.
- Soci, Anna. «FDI and the Process of European Integration. A Brief Overview», *Journal of Economic Integration*. vol. 18(4), (2003): 607-625.
- Thielemann, Eiko. «The Price of Europeanization: Why European Regional Policy Initiatives Are a Mixed Blessing». *Regional and Federal Studies*, vol.12, No.1, (2002): 43-65.
- Tribunal de Cuentas. *Dictamen n.º 7/2011*. (2012/C47/01).
- Tsoukalis, Loukas. *The New European Economy*. Oxford: Oxford University Press,1991.
- Vanhove, Norbert y Leo Klaassen. *Regional Policy: A European Approach*, Amesbury: Ashgate Pub Ltd, 1987.
- Varela, José Antonio. «Un balance de la política de cohesión europea en Euskadi». *Ekonomiaz*, n.º 82 (2013): 219-267.
- Zamora, José Antonio. «¿Qué futuro para la política de cohesión?». *Información Comercial Española*, n.º 848 (2009): 115-124.
- Wolff, Guntram. *Beyond the Juncker and Schäuble visions of Euro-Area Governance*. Policy Brief n.º 6, Bruselas: Bruegel, noviembre 2017.
- Yuill, Douglas, Encarna Murillo, María Jesús Delgado, Carlos Méndez. «Cohesion policy reform process: some implications for Spain and its regions», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 55 (2009):49-75.
- Zubiri, Ignacio. «Las consecuencias presupuestarias de la ampliación de la Unión Europea». En *La ampliación al Este de la Unión Europea*. Editado por Ignacio Zubiri, 17-94. Madrid: Academia Europea de Ciencias y Artes, 2007.

Sobre los autores

Rafael Bonete Perales es Licenciado en Derecho, Licenciado en Economía, Licenciado en Sociología y Ciencias Políticas y ha estudiado un Máster en Estudios Europeos (Colegio de Europa. Brujas, Bélgica). En la actualidad es profesor Titular de Economía Aplicada en la Universidad de Salamanca y Titular de la cátedra Jean Monnet en Economía Europea. Sus publicaciones se han centrado en Economía de la UE y en Economía Pública, temas sobre los que ha publicado un número apreciable de artículos, capítulos de libros y libros editados por editoriales de prestigio como Alianza Editorial y Thomson-Civitas. Sus libros más importantes en temas europeos son: *Condicionantes internos y externos de la PAC*,

ISBN: 84-491-0047-X,1994 e Introducción a la Unión Europea: un análisis desde la Economía (coautor con Rafael Muñoz de Bustillo), 978-84-206-8277-8, cuarta edición, 2009.

Rafael Muñoz de Bustillo Llorente es Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad de Salamanca. Entre sus estancias en el extranjero merece la pena destacar la de Senior Visiting Professor en la Universidad Northeastern, en Boston y la de European Scholar in Residence (spring semester), University of Massachusetts, Boston, en 1998. Sus investigaciones se han centrado en la Economía del Estado de Bienestar, mercado de trabajo, distribución de la renta y Economía de la UE, temas sobre los que ha publicado más de 170 artículos, capítulos de libros y libros editados por editoriales de prestigio como Alianza Editorial, Oxford University Press o Edgard Elgar. Entre sus aportaciones a la temática europea destaca *Introducción a la Unión Europea: un análisis desde la Economía* (con Rafael Bonete), que vio su cuarta edición en 2009. Dentro del análisis del mercado de trabajo merece la pena reseñar su *Measuring more than Money. The Social Economics of Job Quality*, publicado por Edgard Elgar en 2011. Ha sido investigador en múltiples proyectos europeos y de la OIT, el último de ellos sobre innovación y calidad de empleo dentro del programa Horizonte 2020 (Proyecto QuInnE). En 2017 fue galardonado con el Premio «María de Maeztu» de la Universidad de Salamanca a la excelencia científica.

About the authors

Rafael Bonete Perales holds a Bachelor's degree in Law, a Bachelor's degree in Economics, a Bachelor's degree in Sociology and Political Science and a Master in European Studies (College of Europe, Bruges, Belgium). Currently he is Associate Professor in the Department of Applied Economics at the University of Salamanca (Spain) and holder of a Jean Monnet Chair on European Economics. His main interests are European Economics and Public Economics, topics on he has extensively published articles, chapters of books and books edited by prestigious publishers, such as Alianza Editorial or Thomson-Civitas. His main books on European themes are: *Condicionantes internos y externos de la PAC*, ISBN: 84-491-0047-X,1994 e *Introducción a la Unión Europea: un análisis desde la Economía* (co-author with Rafael Muñoz de Bustillo), 978-84-206-8277-8, 4th edición, 2009.

Rafael Muñoz de Bustillo Llorente is Professor of Applied Economics at the University of Salamanca. He has been Senior Visiting Profes-

sor at Northeastern University in Boston in 2013 and European Scholar in Residence (spring semester) at the University of Massachusetts, Boston in 2018. His publications have dealt with many different issues from the economics of the Welfare State, the study of labour markets and income distribution to the economics of the European Union. He has more than 170 journal articles, chapters in collective books and books, including *Introducción a la Unión Europea: un análisis desde la Economía* (coauthored with Rafael Bonete), whose fourth edition was published in 2009, or *Measuring more than Money. The Social Economics of Job Quality*, published in 2011 by Edward Elgar. He has participated as researcher in many EU and ILO projects, the current one, on innovation and job quality, financed by Horizonte2020 (Project QuInnE). In 2017 was awarded with the Prize María Maeztu of the University of Salamanca to excellence in research.

La dimensión social de la política de cohesión*

The Social Dimension of Cohesion Policy

Javier Bilbao Ubillos
Universidad del País vasco (UPV/EHU)
javi.bilbao@ehu.es

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-58-2018pp69-97>

Sumario: I. Introducción.—II. El sentido de la política de cohesión en las economías heterogéneas de la UE.—III. Evolución de las estrategias comunitarias en materia de cohesión. 1. Evolución del tratamiento de la política de cohesión en la legislación básica comunitaria. 2. Evolución del concepto de política de cohesión de referencia y del contexto de la praxis comunitaria.—IV. Impacto y evaluación de la política de cohesión desde la perspectiva de la dimensión social.—V. Conclusiones.

Resumen: El artículo valora la contribución de la política de cohesión a la dimensión social de la UE, partiendo de la evolución de su sentido, tanto desde el punto de vista conceptual como por el contexto cambiante de referencia, a medida que se incrementaba la heterogeneidad estructural de la Unión con las sucesivas ampliaciones. Tras repasar el tratamiento dispensado a la cohesión en la legislación primaria y en los presupuestos comunitarios, se recogen los indicios disponibles del impacto de los sucesivos programas y estrategias comunitarias en materia de cohesión, tratando de estimar los alcances más relevantes en términos de la dimensión social de la UE. Las conclusiones apuntan a que, pese a algunos logros tangibles que mejoran las condiciones de vida y de trabajo de los ciudadanos europeos, el enfoque de la política de cohesión se centra en los territorios, buscando tanto una reducción de las disparidades regionales como la legitimación de la Unión en los territorios más rezagados; en todo caso, es una política muy condicionada por las limitaciones de recursos y los requerimientos de calidad institucional y elegibilidad en las zonas receptoras.

Palabras clave: política de cohesión; dimensión social de la UE; estrategia Europa 2020; reequilibrio territorial.

Abstract: *The paper assesses the contribution of the cohesion policy to the social dimension of the EU, based on its development over time both from a conceptual viewpoint and in a changing reference context as the structural heterogeneity of the Union increased with successive expansions. After examining how co-*

* Recibido el 27 de noviembre de 2017, aceptado el 9 de enero de 2018.

hesion was treated in primary legislation and in Community budgets, the paper sets out the indicators available concerning the impact of successive Community programmes and strategies on cohesion, seeking to estimate its most significant attainments in terms of the social dimension of the EU. It is concluded that in spite of certain tangible achievements that have improved the life and work of European citizens, cohesion policy takes an approach focused on territories, seeking to reduce disparities between regions and legitimise the Union in the territories that lag furthest behind. It is in any event a policy that is highly conditioned by limited resources and by requirements for institutional quality and eligibility in receiving areas.

Keywords: Cohesion policy; EU social dimensión; Europe 2020 Strategy; Territorial balance.

I. Introducción

La política de cohesión económica, social y territorial (PCEST) de la Unión Europea (UE) ha operado, tradicionalmente, como una política regional orientada a ayudar a que las regiones comunitarias menos desarrolladas converjan con el resto, fortaleciendo sus niveles de competitividad regional y favoreciendo la cooperación inter-regional. La propia Comisión europea afirma que «constituye una expresión de solidaridad entre los países de la UE, ya que destina la mayor parte de su financiación a las regiones menos desarrolladas y les ayuda a explotar su potencial económico, a la vista de las disparidades regionales que existen tanto en la UE como dentro de sus países¹».

Hasta ahora, y de acuerdo también con la Comisión, la política de cohesión ha constituido la principal política de inversión de la UE, «con el objetivo de apoyar la creación de empleo, la competitividad empresarial, el crecimiento económico, el desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos en todas las regiones y ciudades de la Unión Europea²». Con dicha orientación, la política de cohesión se viene ejecutando a través de tres fondos principales:

- Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER): Que, desde 1975, aspira a reforzar la cohesión económica y social regional a través de

¹ Comisión Europea, *Comprender las políticas de la Unión Europea: Política regional. Hacer que las regiones y ciudades europeas sean más competitivas, fomentar el crecimiento y crear empleo*, 3.

² Comisión Europea. *Una introducción a la política de cohesión de la UE 2014-2020*, 1.

la inversión en sectores que fomentan el crecimiento para mejorar la competitividad y la creación de empleo. El FEDER también financia proyectos de cooperación transfronteriza.

- Fondo Social Europeo (FSE): Creado en 1958, y que invierte en las personas y se centra en mejorar las oportunidades de empleo y educación. También intenta ayudar a las personas desfavorecidas que están al borde de la pobreza o la exclusión social, combatiendo toda forma de discriminación.
- Fondo de Cohesión (FC)³: Cuyo objetivo inicial genérico, en 1994, de reducir las disparidades socioeconómicas en el interior de la UE, se ha ido perfilando —en la actualidad— hacia el fomento del crecimiento integrador, no crecimiento ecológico y desarrollo sostenible, y en la mejora de la conectividad, en los Estados miembros (EEMM) cuya RNB (Renta Nacional Bruta) per cápita es inferior al 90% de la renta media de la UE. El FC está sujeto a las mismas normas de programación, gestión y supervisión que el FEDER y el FSE a través del Reglamento sobre las disposiciones comunes (RDC)⁴. Durante el periodo 2014-2020, el FC apoyará a Bulgaria, Croacia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal, República Checa y Rumanía.

Estos 3 fondos, junto con el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP), constituyen los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE o ESIF en inglés).

La política de cohesión, que empleó 346.500 millones de euros en el periodo 2007-2013, fue dotada inicialmente con 371.433 millones para el intervalo 2014-2020, según la propuesta de la *Comisión de Marco Financiero Plurianual*. Esto supone un tercio del total de los recursos europeos previstos para este periodo. La Tabla 1 distribuye este presupuesto por conceptos y tipología de regiones, diferenciando el presupuesto aprobado antes del periodo de la última actualización.

³ Puesto en marcha mediante el *Reglamento (CE) No 1164/94 del Consejo de 16 de mayo de 1994 por el que se crea el Fondo de cohesión*.

⁴ *Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo*. Diario Oficial de la Unión Europea, L 347, de 20 de diciembre de 2013.

Tabla 1

Presupuesto destinado a la cohesión económica, social y territorial
para el período 2014-2020, en millones de euros

Concepto	Recursos
Convergencia regional- Regiones menos desarrolladas	162.600 (p) 185.374,42 (a)
Regiones de transición	38.900(p) 35.701,31 (a)
Competitividad-Regiones más desarrolladas	53.100 (p) 55.780,14 (a)
Cooperación territorial europea	11.700 (p) 10.228,81 (a)
Fondo de Cohesión	68.700 (p) 74.928,36 (a)
Asignación extraordinaria para regiones ultraperiféricas y escasamente pobladas	926 (p) 1.562,99 (a)
Mecanismo «Conectar Europa» para los ámbitos del transporte, la energía y las TIC.	40.000 (p) * 21.936,76 (a)
Iniciativa de empleo juvenil	6.400 (p) 3.211,22 (a)
TOTAL	382.326 (p) 388.724,01 (a)

(p) Previsto al aprobarse, a precios constantes de 2011.

(a) Última actualización de 2017, a precios corrientes.

* Con otros 10.000 millones de euros reservados dentro del Fondo de Cohesión.

Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Europea, *Budget. Multiannual financial framework. Programmes* (2017).

En efecto, de esta tabla se deriva la consideración, por parte de las instituciones comunitarias, de una triple tipología de regiones a efectos de la política de cohesión:

- Las regiones menos desarrolladas (que recibirán algo más del 47% de los recursos totales) son aquellas cuyo Producto Interior Bruto (PIB) es inferior al 75% de la media de la UE. Su financiación procede tanto del FEDER como del FSE.

- Por *regiones de transición* se entienden aquellas cuyo PIB está entre el 75% y el 90% de la media europea. A ellas se dedica específicamente el 9,2% del presupuesto, tanto vía FEDER como FSE.
- Finalmente, las *regiones más desarrolladas* son aquellas cuyo PIB es superior al 90% de la media de la UE. Reciben el 14,3% de los recursos disponibles, ya sea a través del FEDER o del FSE.

Además, la política de cohesión diseña otras actuaciones particulares:

- El concepto de *cooperación territorial europea*, que incorpora la conocida iniciativa INTERREG, fomenta la colaboración entre las regiones para afrontar problemas comunes, y recibe el 2,6% de los recursos a través del FEDER.
- La *asignación extraordinaria para regiones ultraperiféricas y escasamente pobladas* haya su motivación en las desventajas asociadas a una ubicación remota o montañosa, o a un carácter de espacio escasamente poblado; se les asigna el 0,4% del total a través del FEDER.
- El *mecanismo «Conectar Europa»* apoya el desarrollo de redes transeuropeas interconectadas de gran capacidad, sostenibles y eficientes en los ámbitos del transporte, la energía y las telecomunicaciones. La idea es remover los cuellos de botella, configurando grandes corredores de transporte. Este objetivo recibirá el 5,6% de los recursos.
- Por fin, la *iniciativa de empleo juvenil* se destina a las regiones de la UE cuya tasa de desempleo juvenil sea superior al 25%, con el objetivo de integrar a los jóvenes desocupados en el mercado laboral; recibe, en principio, el 0,8% del presupuesto total, aunque puede ser duplicado este importe con cargo al FSE.

Una novedad introducida por el RDC es la herramienta denominada *Inversión Territorial Integrada* (ITI), que permite a los EEMM combinar inversiones de varios ejes prioritarios de uno o varios programas operativos para las intervenciones multidimensionales e intersectoriales⁵.

Por tanto, la política de cohesión beneficia potencialmente a todas las regiones de la UE, aunque la financiación de la política de cohesión para 2014-2020 preveía —al aprobarse— una reducción de un 5,3% del presupuesto en precios de 2011, respecto al período precedente. En el periodo

⁵ Vid.: Comisión Europea, *Inversión territorial integrada*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la UE (2014).

actual se centra, principalmente, en 11 objetivos temáticos⁶ con el fin de contribuir a la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020. (Comisión europea, 2014, p. 1).

Presentada, someramente, la PCEST, en el resto del artículo trataremos de valorar su contribución a la dimensión social de la UE. Con ese objeto, el artículo se estructura como sigue: en el segundo apartado nos planteamos el sentido de la política de cohesión en las economías heterogéneas de la UE; la tercera sección analiza la evolución de las estrategias comunitarias en materia de cohesión; en el cuarto apartado se evalúa la política de cohesión desde la perspectiva de la dimensión social, lo que nos permitirá reseñar unas conclusiones en la sección final.

II. El sentido de la política de cohesión en las economías heterogéneas de la UE

En la UE, las sucesivas ampliaciones han incrementado el grado de heterogeneidad estructural de las economías de los EEMM. En ese contexto, las transformaciones productivas y el cambio técnico han conducido naturalmente a una mayor desigualdad, potenciando dinámicas de aglomeración regional. La etapa actual de cambio y digitalización, que denominamos la *industria 4.0*, sin duda tenderá a exacerbar ese patrón de divergencia espacial hasta niveles extremos que planteen problemas de cohesión y vertebración territorial. Desde un enfoque de igualdad de oportunidades y un sentido de pertenencia comunitario, se hacen necesarias políticas de reequilibrio espacial y estrategias de desarrollo para los territorios rezagados. Ese sigue siendo el sentido principal de la política de cohesión.

⁶ Los objetivos temáticos son: 1. Fortalecimiento de la investigación, del desarrollo tecnológico y de la innovación; 2. Mejora del acceso, del uso y de la calidad de las tecnologías de la información y de la comunicación; 3. Mejora de la competitividad de las PYME; 4. Apoyo de la transición hacia una economía de bajas emisiones de carbono; 5. Fomento de la adaptación al cambio climático y gestión y prevención de riesgos; 6. Preservación y protección del medio ambiente y fomento de la eficiencia de los recursos; 7. Fomento del transporte sostenible y mejora de las infraestructuras de redes; 8. Fomento del empleo sostenible y de calidad y apoyo a la movilidad laboral; 9. Fomento de la inclusión social y lucha contra la pobreza y contra cualquier tipo de discriminación; 10. Inversión en educación, formación y aprendizaje permanente; 11. Mejora de la eficiencia de la administración pública.

La inversión del FEDER financiará los 11 objetivos, pero sus prioridades principales para la inversión son los objetivos 1 a 4. Las prioridades principales del FSE son los objetivos 8 a 11, aunque también financia del 1 al 4. El Fondo de Cohesión financia los objetivos 4 a 7 y el 11.

Caballero entiende que esa fue su finalidad desde el origen: «El fundamento de la política de cohesión tradicional era claro: el mercado único generaría inevitablemente desequilibrios en términos de acumulación de renta per cápita y de desarrollo a favor de los países y regiones de Europa más desarrollados. Para compensar estos desequilibrios, se han venido articulando sucesivamente transferencias de rentas, del norte de Europa al sur, enmarcadas en una política de cohesión europea⁷».

También Sánchez incide en que la actual política de cohesión (inicialmente denominada política regional europea) tuvo como objetivo, desde sus inicios, reducir las disparidades en el nivel de renta y riqueza entre las distintas regiones que la integran. Para ello, a lo largo de los sucesivos períodos de programación de los Fondos Estructurales y de Cohesión, se movilizó un importante volumen de recursos «con el fin de promover el desarrollo de las regiones más desfavorecidas y avanzar en la corrección de sus deficiencias en cuanto a la dotación de determinados factores productivos (capital físico y capital humano) y mejorar el nivel de vida de sus habitantes a través del aumento de su renta per cápita⁸».

Como señala Sánchez, el tipo de intervención diseñada se basaba en el diagnóstico previo de que la razón del atraso relativo de algunas regiones europeas tenía que ver con su limitada dotación en capital humano cualificado, de su deficiente dotación de infraestructuras de telecomunicaciones, y de su insuficiente inversión en investigación y desarrollo.

En cualquier caso, parece evidente que esas diferencias regionales se han incrementado con el paso del tiempo. Numerosos autores inciden en las crecientes desigualdades regionales (que no nacionales) generadas en la UE, a medida que se profundizaba el mercado interior, se ampliaba la UE, y se aceleraba el cambio técnico. Como señalan Bachtler *et al.*:

«At regional level, there is an increasing productivity gap between leading “frontier” regions and lagging regions, the gap that has grown by 56 percent between 1995 and 2014. Consequently, most of the inequalities across EU countries are now accounted by differences *within* rather than *between* countries. Thus, while EU market and economic integration has been a successful convergence machine for countries, these gains have not been distributed equally inside each country⁹.»

⁷ Mercedes Caballero, «La política de cohesión en España: reflexiones sobre el pasado, el presente y el futuro», 51.

⁸ Lyda Sánchez, «Evolución histórica de la cohesión económica y social en la Unión Europea», 5.

⁹ John Bachtler *et al.*, «Towards Cohesion Policy 4.0: Structural transformation and inclusive growth», 2.

Los últimos datos procedentes del 7.º *Informe sobre la cohesión económica, social y territorial*¹⁰, publicado en Septiembre de 2017, parecen apuntar que las disparidades regionales se estarían estrechando algo, en términos de PIB per cápita, desde 2015 (tras haberse incrementado durante la crisis), pero que seguiría ampliándose la brecha en términos de empleo y desempleo.

De hecho, el Comité de las regiones entiende que esas grandes disparidades económicas y sociales amenazan el *armonioso desarrollo* de la Unión, y que, por eso, el objetivo de la política de cohesión era enfrentarse a esos *gaps regionales* y contribuir a la cohesión económica, social y territorial:

«The rationale of EU cohesion policy is based on the political agreement that the Union's internal market policies should be accompanied by fiscal redistribution in order to exploit and equally spread the advantages of a common economic area. In this sense, cohesion policy may be understood as the "visible hand" of the EU, fostering economic integration throughout its territory¹¹».

Pero tan importante como el sentido de la PCEST es su enfoque centrado en contextos locales y regionales, es decir, que adopta una aproximación territorial y no personal. Según Ahner, esto es lo que la diferencia de otras políticas de desarrollo:

«Cohesion policy is different from general development policies in that it adopts a territorial approach to reach EU citizens. The selection of regions as the basis on which Cohesion policy is implemented not only responds to the mandate given to Cohesion policy by the Treaty to promote regional development. It is also based on the fact that development has a strong local dimension and that development strategies need to be tailored to the local context to be effective¹²».

Ahner piensa que la mayoría de los mecanismos de desarrollo son altamente dependientes del contexto, descansado sobre una compleja interacción de factores que operan a nivel local, lo que se manifiesta, sobre todo, en lo relacionado con la innovación.

Pero hay un sentido adicional en la política de cohesión que es marcadamente político: si las ventajas económicas de la integración europea sólo

¹⁰ Comisión Europea, *My Region, My Europe, Our Future. Seventh report on economic, social and territorial cohesion*, 4.

¹¹ Comité de las Regiones, *EU cohesion policy and Structural and Investment Funds*, 1.

¹² Dirk Ahner, «What do you really know about European cohesion policy?», 4.

se disfrutaran en unos determinados espacios (países y regiones) más prósperos y avanzados, las zonas excluidas de estos beneficios globales podrían cuestionar su pertenencia a la UE. Por eso, la política de cohesión adquiere el carácter adicional de instrumento para fortalecer el proyecto político de la integración europea en las áreas más desfavorecidas.

III. Evolución de las estrategias comunitarias en materia de cohesión

1. *Evolución del tratamiento de la política de cohesión en la legislación básica comunitaria*

Como indica Sánchez¹³, en el Tratado de Roma se observan claras intenciones sobre la implementación de la política regional (y, de hecho, se crean el FSE, y el Banco Europeo de Inversiones (BEI)), pero no se adopta de forma oficial. También es cierto que la entonces Comunidad Económica Europea nacía en el seno de 6 países con un nivel de vida y de infraestructuras muy similares. Ya en 1965, en la primera comunicación sobre política regional, la Comisión Europea reconoce que es necesaria una intervención comunitaria coordinada para solucionar los desequilibrios regionales (a partir de las conclusiones de tres grupos de expertos), dando lugar en 1968 a la creación de la Dirección General de Política Regional.

En 1975 se crea el FEDER¹⁴, destinado a corregir los principales desequilibrios regionales en la UE, porque (como más tarde se explicitará en el *Libro Blanco sobre el Mercado Interior* de 1985¹⁵) se preveía que las inversiones tenderían a localizarse en las regiones más desarrolladas en detrimento de las menos avanzadas y que, inevitablemente, esta situación conduciría al incremento de las disparidades regionales, poniendo en peligro el objetivo de convergencia económica.

El Acta Única Europea (1986) introdujo, por primera vez, el concepto de «cohesión económica y social». El Tratado de Maastricht de 1992, que incluye un *capítulo social*¹⁶, sanciona, por vez primera, la competencia comunitaria en materia social¹⁷, orientada a proteger la salud y seguridad de

¹³ Sánchez, «Evolución...», 7.

¹⁴ Reglamento 724/75 CEE, de 18 de marzo. Diario Oficial de la Unión Europea, L 73/49, de 21 de marzo de 1975.

¹⁵ Sánchez, «Evolución...», 8.

¹⁶ Un Protocolo y un Acuerdo sobre política social, del que queda excluido el Reino Unido.

¹⁷ Aunque se mantiene la norma de la unanimidad del Consejo en las decisiones relativas a la seguridad social y protección social de los trabajadores (art. 2-3 del Acuerdo).

los trabajadores; la igualdad de trato en el trabajo entre hombres y mujeres; la información y la consulta a los trabajadores; el diálogo social; la salud pública; y también la *cohesión económica y social*. En 1993 se crea el FC, y la PCEST se va adaptando a las nuevas realidades productivas y al aumento significativo en la heterogeneidad de la UE que se derivará de las sucesivas ampliaciones.

De acuerdo con Caballero¹⁸, el período 2000-2006 marca el inicio del cambio en la gestión de los fondos comunitarios. Los objetivos de la política de cohesión se amplían notablemente, sin contar de forma paralela con los instrumentos necesarios para ello. Ahora comienza a exigirse que las transferencias de rentas, en el marco de la PCEST, redunden no sólo en la convergencia de las regiones más atrasadas, sino en el crecimiento del conjunto de la economía europea.

Además, se empieza a considerar esta política una herramienta al servicio de las grandes estrategias de la UE. Así, la PCEST estuvo ligada a la Agenda 2000 y a la Estrategia de Lisboa, pero la falta de cumplimiento de las expectativas depositadas en la Estrategia de Lisboa lleva a la UE a aprobar una nueva Estrategia 2020, que recoge y amplía los objetivos de la anterior, a fin de transformar definitivamente el modelo de crecimiento europeo en un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. La política de cohesión para el período 2014-2020 se justificará sólo en la medida en que pueda demostrar fehacientemente su contribución a tales objetivos.

El Tratado de Lisboa (2007) plantea ya la noción más amplia de «cohesión económica, social y territorial», y asienta la idea de la *transversalidad* de la dimensión social¹⁹, que debería tenerse en cuenta en la definición de todas las políticas y actuaciones comunitarias.

En la actualidad, los fundamentos legales de la PCEST se encuentran en el artículo 3.3 del *Tratado de la Unión europea* (TEU), y en el artículo 4.2.c) y el Título XVIII (*Cohesión económica, social y territorial*) del *Tratado de Funcionamiento de la UE* (TFEU), junto con su Protocolo n.º 28, que reitera los compromisos al respecto y menciona el recurso a los FFEE y el FC (ya citados en los arts. 175-178). Estos son los contenidos nucleares:

- El artículo 3.3 del TUE afirma que: «*La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros*».

¹⁸ Mercedes Caballero, «La política de cohesión europea en las nuevas perspectivas financieras 2014-2020. El fin de la política de cohesión tradicional», 59.

¹⁹ Arts. 8 y 9 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea o TFUE.

- El artículo 4.2 del TFUE establece como competencias compartidas entre la UE y los EEMM, entre otras, *la política social, en los aspectos definidos en el presente Tratado* (apartado b) y *la cohesión económica, social y territorial* (apartado c).
- El artículo 174 del TFUE alude, expresamente, al objetivo particular de *reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas*.

La cohesión económica, social y territorial es, en teoría, uno de los principios fundamentales de la UE orientado al logro de un desarrollo armonioso y sostenible en el conjunto de la Unión, y se ubica entre las *competencias compartidas* con los EEMM.

2. *Evolución del concepto de política de cohesión de referencia y del contexto de la praxis comunitaria*

La evolución del tratamiento normativo dispensado a la PCEST, a lo largo del proceso de integración europea, ha ido reflejando:

- por un lado, la realidad material de la creciente heterogeneidad de la UE, y los nuevos y vastos territorios de menor nivel relativo de desarrollo que se han ido incorporando a la UE con las sucesivas ampliaciones, del que deriva el ya mencionado incremento de los *gaps* regionales;
- por otro, la propia evolución conceptual de la noción de política de cohesión (y de política regional) en la doctrina, que fue pasando de ser considerada un mecanismo de compensación interterritorial a una herramienta para estimular el potencial endógeno de los territorios.

En el primer caso, las ampliaciones hacia Europa Oriental, donde ahora se concentran la mayor parte de las regiones con menor nivel de PIB per cápita (pertenecientes a países que son receptores netos de fondos comunitarios), y el incremento de los diferenciales regionales de PIB y empleo, planteaban el dilema de bien aumentar significativamente los recursos comunitarios destinados a la cohesión, o bien ser más selectivos en los objetivos y tipología de regiones elegibles. Obviamente, se decantaron por la segunda opción, única compatible con la voluntad de mantener el esfuerzo dedicado a la PCEST en el presupuesto de la UE.

En el segundo caso, se fue adoptando una aproximación desde el territorio (no desde los ciudadanos) a la política de cohesión, aproximación que queda patente en las palabras de Ahner:

«However, as time passes, Cohesion policy has evolved from a framework compensating for regional handicaps to one aiming at unleashing local growth and development potentials. Its economic rationale is rooted in a place-based integrated approach of regional development where strategies bridge interventions in different fields, and possibly initiated by various layers of the governance system, into a policy package that is intended to harness fully the potential of the local context. As new growth theories suggest, “geography matters” and “the territory” can make a difference and stimulate higher productivity if endogenous factors are placed at the centre of regional development policies²⁰».

Este giro doctrinal se percibe también en los planteamientos de Bachtler *et al.*, quienes descartan las transferencias monetarias con carácter compensatorio:

«These differences cannot be addressed by compensatory policies relying on income transfers. The adaptation to the specific shocks on regional economies generated by globalisation and market integration require differentiated (or place-based) strategies. With many frontier regions being capital cities or other major urban areas, there is a risk of increasing economic and social disconnection between the “motors” of EU growth and other regions.²¹»

La vigente regulación de la PCEST, que entró en vigor el 22 de diciembre de 2013, refleja esta nueva aproximación conceptual, con las más exigentes reglas de condicionalidad, *partenariado* local, y el nuevo marco de sanciones, todo adaptado a las prioridades de la estrategia *Europa 2020*. Por eso, algunos autores, como Chalmers y Dellmuth²², critican que los efectos potencialmente redistributivos de la política de cohesión se ven mermados por la intensa acción de los *lobbies*, el electoralismo y clientelismo (*pork barrel*), o la incapacidad de algunas administraciones regionales para absorber los fondos.

En efecto, la nueva regulación para el periodo 2014-2020 se basa en 3 elementos:

²⁰ Dirk Ahner, «What do you really...», 9.

²¹ John Bachtler *et al.* «Towards Cohesion Policy 4.0: Structural transformation and inclusive growth». *Regional Studies Association Europe*, 6 de Junio de 2017, 2.

²² Adam W. Chalmers y Lisa M. Dellmuth, «Why Europe’s New Cohesion Policy is Unlikely to Enhance the Effectiveness of EU Structural and Investment Funds», 1-3.

1. Condicionalidad: Ahora se exigirá condicionalidad *ex ante*, con la preceptiva evaluación previa de las condiciones necesarias para la efectiva implementación de los fondos, lo que —en opinión de Chalmers y Dellmuth²³— podría penalizar a algunas regiones cuyas malas condiciones económicas no les son completamente imputables.
2. Vinculación obligatoria con los objetivos de la estrategia *Europa 2020*: Con lo que se estrecha el ámbito potencial de la PCEST. Ahora los recursos y proyectos deberán ajustarse a los 11 objetivos temáticos definidos en la citada estrategia.
3. *Partenariado (Partnership)*: Se incorpora una nuevo Código de conducta sobre el partenariado, institucionalizando las consultas con un amplio conjunto de actores públicos y privados a lo largo del proceso de asignación.

IV. Impacto y evaluación de la política de cohesión desde la perspectiva de la dimensión social

La política de cohesión solo incide directamente en tres (1.º, 4.º y 20.º) de los 20 principios fundamentales del *Pilar europeo de derechos sociales* que acaban de ser proclamados oficialmente en Gotemburgo (*Göteborg*) el pasado 17 de Noviembre de 2017²⁴. Con todo, para la Comisión europea²⁵, la inversión llevada a cabo en el marco de la PCEST aporta un gran valor añadido a escala europea por que contribuye:

- Al objetivo del Tratado de reducir las desigualdades, en particular, en términos de renta per cápita y niveles de vida, así como de inclusión social y oportunidades de empleo.
- A una mejor dotación de bienes públicos europeos, como la innovación y las infraestructuras digitales, las capacidades, la lucha contra el cambio climático, la reducción del riesgo de catástrofes, la transición energética y medioambiental, la inversión en asistencia sanitaria y social, así como el transporte público e inteligente.

²³ Adam W. Chalmers y Lisa M. Dellmuth, «Why Europe's New Cohesion Policy...», 2.

²⁴ Consejo de la Unión europea, *Proposal for an Interinstitutional Proclamation on the European Pillar of Social Rights*, 8693/17 SOC 296 EMPL 222 EDUC 161 SAN 172 ECO-FIN 32 COM(2017) - 251 final, Brussels, 20 October 2017.

²⁵ Comisión Europea, *Informe de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones. Mi región, mi Europa, nuestro futuro: Séptimo informe sobre la cohesión económica, social y territorial*, 14.

- A generar beneficios colaterales para los países de no cohesión derivados del aumento del comercio y los programas transfronterizos, transnacionales e interregionales.

Según el *Séptimo informe sobre la cohesión económica, social y territorial*²⁶, la PCEST representará el 8,5% del total de la inversión pública en la UE en el periodo 2015-2017, aunque en algunos países resultará determinante: en Portugal llegará al 84%, en Croacia al 79%, en Lituania al 74%, en Polonia al 61%, en Letonia al 60%, en Hungría al 56%, o en Bulgaria al 48% (en España supone apenas un 12%).

Este mismo informe realiza una estimación del impacto reciente de la política de cohesión sobre las economías de la UE²⁷. De acuerdo con el modelo QUEST²⁸, la inversión en el período 2007-2013 habría supuesto un aumento del 3% del PIB en los países de la *Europa de los Doce* (países de las últimas ampliaciones excepto Croacia) en 2015. Este crecimiento habría contribuido a una importante convergencia del PIB per cápita en estos países²⁹: su PIB aumentó de un 54% de la media de la UE en 2006, a un 67% en 2015. Además, los programas del período 2007-2013 supusieron, directamente, la creación de 1,2 millones de puestos de trabajo en las empresas que recibieron ayudas.

Los países de no cohesión también se habrían beneficiado de los efectos colaterales generados por las inversiones en los países de cohesión tanto directa (gracias a la venta de bienes de inversión) como indirectamente (gracias al aumento de los ingresos y, por tanto, del comercio). Se calcula que, para 2023, los programas del período 2007-2013 aumentarán el PIB de los países de no cohesión en un 0,12%, del cual, una cuarta parte gracias a los efectos colaterales del gasto en los países de cohesión³⁰. Este efecto es especialmente pronunciado para Austria y Alemania debido a sus estrechos vínculos comerciales con los países de cohesión.

²⁶ Comisión Europea, *My Region, My Europe, Our Future. Seventh report on economic, social and territorial cohesion*, xxii.

²⁷ Comisión Europea, *Informe de la Comisión...*, 14-15.

²⁸ QUEST pertenece a la clase de modelo de *Equilibrio general estocástico dinámico* con un solo sector, y sólo puede aplicarse a nivel nacional, no regional, en la UE (Vid.: Jesús López-Rodríguez y Andrés Faiña. «Rhomolo and other methodologies to assess the European Cohesion Policy». *Investigaciones regionales*, Vol. 29 (2014): 5-13).

²⁹ Medido en paridades de poder adquisitivo (PPA). Se eligió 2006 como año de referencia por ser el año anterior a los programas del período de 2007-2013, así como el año anterior a la adhesión de Bulgaria y Rumanía. En el momento de la publicación, 2015 era el último año para estas series de datos.

³⁰ Comisión Europea, *Informe de la Comisión...*, 15.

El *Séptimo informe*³¹ también presenta los objetivos de la PCEST para el periodo actual 2014-2020:

- el apoyo a 1,1 millones de Pequeñas y medianas empresas (PYMES) en el marco de los programas del período 2014-2020 permitiría crear, directamente, más de 420.000 puestos de trabajo;
- se espera que, gracias a los programas, más de 7,4 millones de desempleados encuentren un empleo y otros 2,2 millones de personas lo logren en los seis meses siguientes a haber finalizado la formación cofinanciada por los programas;
- se contribuirá a que más de 8,9 millones de personas obtengan nuevas cualificaciones;
- se destinan 16.000 millones de euros para el desarrollo de la administración electrónica, los servicios y las aplicaciones de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para las pymes, la banda ancha de alta velocidad, las redes energéticas inteligentes y los sistemas inteligentes de distribución de energía, así como los centros de datos a gran escala (se prevé que dicha inversión proporcione acceso a la banda ancha a otros 14,5 millones de hogares);
- se contempla una inversión sustancial en la protección del medio ambiente y la eficiencia energética (se prevé que se conecte a 17 millones de personas a instalaciones de tratamiento de aguas residuales y a otros 3,3 millones a redes energéticas inteligentes, al mismo tiempo que se ayudará a que 870.000 hogares reduzcan su consumo de energía);
- la inversión en transporte eliminará los cuellos de botella, reducirá los tiempos de trayecto y aumentará el número de tranvías y metros urbanos, con la renovación de más de 4.600 kms. de líneas ferroviarias, la construcción de 2.000 kms. de nuevas carreteras, y el desarrollo o mejora de 750 kms. de líneas de tranvía y metro;
- una inversión sustancial en infraestructuras sociales permitirá a alrededor de 6,8 millones de niños acceder a escuelas o guarderías nuevas o modernizadas, y a 42 millones de personas a servicios sanitarios mejorados;
- se espera que en el marco de los programas de cooperación territorial 240.000 personas participen en iniciativas de movilidad transfronteriza, y 6.900 empresas y 1.400 instituciones de investigación en programas de investigación.

³¹ Comisión Europea, *Informe de la Comisión...*, 15-16.

En general, la Comisión europea siempre ha realizado unas evaluaciones muy optimistas del impacto de la política de cohesión. Por ejemplo, en 2015³² estimaba los siguientes impactos y resultados para el periodo precedente:

1. Aumento del PIB por habitante en Grecia, España, Irlanda y Portugal (en Grecia, por ejemplo, el PIB por habitante pasó de situarse en el 74% de la media comunitaria al 88% entre 1995 y 2005).
2. Contribución a la reducción de las disparidades de ingresos entre las regiones más ricas y más pobres en más o menos una sexta parte (2000-2005) gracias a un crecimiento elevado sostenido.
3. Generación, para el año 2015, de 440.000 empleos adicionales en Polonia, además de contribuir un 6% adicional al PIB, y un 21% a las inversiones.
4. Construcción o refección de más de 44.000 km. de carretera durante el periodo 2000-2006. La cifra equivalente para las vías ferroviarias fue de casi 12.000 km.
5. Cofinanciación para la construcción de más de 1.200 km de carreteras en España, que se calcula permitieron ahorrar 1,2 millones de horas de viaje al año.
6. Ayudas a más de 250.000 pequeñas empresas en el Reino Unido, para 16.000 de ellas en forma de ayuda financiera directa.
7. Subvenciones para más de 25.000 proyectos de cooperación en investigación y desarrollo tecnológico durante el periodo 2000-2006.

Otro documento de la Comisión de 2016 estimaba, de manera igualmente optimista, que por cada euro invertido en la política de cohesión de 2007 a 2013 se habrían obtenido 2,74 euros de efecto multiplicador, con significativos impactos en los países beneficiarios, pero con incidencia positiva también en los contribuyentes netos:

«For the aggregate level, the ex post evaluation estimated that 1 euro of Cohesion Policy investment in the period 2007-13 will generate 2.74 euros of additional GDP by 2023. In other words, Cohesion Policy will be responsible for nearly €1 trillion of additional GDP.

Every region and country in the European Union benefits from Cohesion Policy, even the net payers. The positive effect takes ac-

³² Comisión Europea, *10 preguntas sobre la política de cohesión. 10. ¿Qué efectos tiene la política de cohesión?*, 1-2.

count of the financing of Cohesion Policy via the EU budget and is the sum of direct effects (via the investment) and indirect effects (via increased trade) minus the contribution. The impact averages 4.2% of GDP in cohesion countries and is small but always positive in non-cohesion countries, averaging 0.4% of GDP by 2023³³».

El mismo documento afirmaba que los programas anteriores de la PCEST habían contribuido a la convergencia regional en el interior de la UE:

«In previous programming periods (notably 1994-99 and 2000-2006), Cohesion Policy contributed to a steady process of convergence (a reduction in regional disparities in GDP/head) in the EU, in a context where other developed countries generally experienced no convergence (or even divergence)»³⁴

En este mismo sentido, la Comisión³⁵ publica una evaluación del periodo de 2007-2013 —realizada por expertos independientes— que concluye que las inversiones de la política de cohesión habían tenido unos resultados positivos y tangibles como la creación de empleo, un impacto positivo sobre las disparidades regionales, y un aumento del PIB. Entre los resultados enumerados, destacan:

- 1 millón de empleos creados (un tercio de la creación neta de empleo durante este período);
- ayudas a un total de 121.400 empresas emergentes y, en conjunto, a 400.000 pymes;
- 6 millones de personas con acceso, nuevo o mejorado, a agua potable limpia;
- 7 millones de personas con acceso a instalaciones, nuevas o mejoradas, de tratamiento de aguas residuales;
- eliminación de cuellos de botella en transporte, reducción de los tiempos de desplazamiento, y apoyo al desarrollo del transporte público sostenible.

Sin embargo, la literatura económica no ha sido tan complaciente con los resultados de la PCEST:

³³ Comisión Europea, *Commission Staff Working Document Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-13*, 3.

³⁴ *Idem*.

³⁵ Comisión Europea, *Política de cohesión: beneficios para los ciudadanos. Principales resultados de 2007-2013*, 6-8.

- Bachtler *et al.*, pese a reconocer ciertos logros, entienden que las estrategias de la política de cohesión han sido demasiado ambiciosas considerando los recursos disponibles, los déficits de gobernanza, y la calidad de la ejecución de las intervenciones³⁶. Admiten que la PCEST ha jugado su papel en la adaptación estructural de las regiones a los nuevos patrones productivos, apoyando la inversión en capital humano, la especialización regional, la diversificación económica, la innovación e internacionalización; pero concluyen que el éxito ha dependido de la calidad de las instituciones³⁷. En todo caso, afirman que: «the pursuit of economic and social cohesion is a collective task of both national and EU policies»³⁸.
- Rodríguez-Pose y Fratesi valoran que los fondos disponibles para la PCEST se hayan duplicado desde los años 80, convirtiéndose en la segunda área política de gasto comunitario. Sin embargo, recogen las 2 crecientes críticas que se han venido realizando sobre la eficacia de la política de cohesión: «the lack of upward mobility of assisted regions; and the absence of regional convergence»³⁹. Así, ellos evalúan, en 2004, y usando datos de panel, la aportación del FEDER a la mayor cohesión económica y social de las *regiones objetivo 1*. Sus conclusiones son algo desalentadoras en cuanto a los impactos no significativos de las principales inversiones de la política de cohesión, que se centran en las infraestructuras y el apoyo a la inversión privada:

«We find that, despite the concentration of development funds on infrastructure and, to a lesser extent, on business support, the returns to commitments on these axes are not significant. Support to agriculture has short-term positive effects on growth, but these wane quickly, and only investment in education and human capital — which only represents about one-eighth of the total commitments— has medium-term positive and significant returns»⁴⁰.

- Kyriacou y Roca-Sagalés, reconociendo el potencial reequilibrador de la PCEST al evaluar el efecto de los programas sobre las diferen-

³⁶ John Bachtler *et al.*, «Towards Cohesion Policy 4.0...», 2.

³⁷ John Bachtler *et al.*, «Towards Cohesion Policy 4.0...», 4.

³⁸ John Bachtler *et al.*, «Towards Cohesion Policy 4.0...», 6.

³⁹ Andrés Rodríguez-Pose y Ugo Fratesi, «Between development and social policies: the impact of European Structural Funds in Objective 1 regions», 109.

⁴⁰ Andrés Rodríguez-Pose y Ugo Fratesi, «Between development...», 110.

cias de renta interregionales en la UE, entienden, sin embargo, que conviene limitar el importe recibido por los EEMM:

«Our results show that the structural and cohesion funds helped to reduce regional disparities within EU members during the programming periods 1994-99 and 2000-06. They also point to the existence of a maximum desirable level of structural fund transfers (approximately 1.6% of national GDP) beyond which structural funds may increase regional differences within countries. Reasons for this may range from moral hazard and substitution effects to diminishing returns.⁴¹»

- Kehagi, cuyo estudio lleva a cabo una completa revisión de la literatura disponible sobre estos impactos de la PCEST, concluye que la estabilidad macroeconómica y la calidad de las estructuras institucionales condicionan la efectividad de la política de cohesión:

«Most of the available evidence suggests that the funds can be a useful instrument to foster growth and real convergence. However, in order to be effective, the supported countries must be characterized by a stable macroeconomic environment and institutional and microeconomic environment and institutional and microeconomic structures that are conducive to growth⁴²».

- Janos Varga y Jan in 't Vel⁴³ recurren a una simulación con un modelo de equilibrio general dinámico, con crecimiento endógeno y acumulación de capital humano, para testar los efectos de la PCEST. Los resultados obtenidos apuntan a que hay significativos beneficios a medio y largo plazo de la política de cohesión en las regiones receptoras, aunque a corto plazo pudieran provocar presiones inflacionistas y reducción de la inversión privada.

El propio resumen del 7.º Informe sobre la cohesión ya reconoce algunos retrocesos en la convergencia regional durante la crisis:

«A partir de 2008, las desigualdades regionales en las tasas de empleo y desempleo se ampliaron junto con las relativas al PIB per cápita. En 2014, las desigualdades respecto al empleo comenzaron a reducirse, se-

⁴¹ Andreas P. Kyriacou y Oriol Roca-Sagalés, «The Impact of EU structural funds on regional disparities within member states», 22.

⁴² Adamadia Kehagi, «The Impact of the EU's Structural and Cohesion Funds. A literature review», 2.

⁴³ Janos Varga y Jan in 't Vel, «The Potential Impact of EU Cohesion Policy Spending in the 2007-13 Programming Period: A Model-Based Analysis», 23.

guidas de las relativas al PIB per cápita en 2015. No obstante, en muchas regiones el PIB per cápita y la tasa de empleo siguen estando por debajo de los niveles anteriores a la crisis. Entre 2000 y 2015, el PIB per cápita de muchas regiones menos desarrolladas convergió hacia la media de la UE gracias a un crecimiento de la productividad más rápido, pero perdieron empleo⁴⁴».

Y este mismo informe aporta una explicación en lógica económica de los motivos que subyacen en esta reciente tendencia regional divergente:

«Las regiones con un PIB per cápita muy por encima de la media de la UE han crecido más rápido que las menos desarrolladas gracias a una combinación de crecimiento de la productividad y el empleo. Dado que la mayoría de las regiones con el PIB per cápita más alto comprenden una capital nacional o una gran ciudad, dichas regiones se benefician de las economías de aglomeración, al mismo tiempo que un mercado laboral más grande permite una mejor adecuación entre la oferta y la demanda de capacidades. La concentración de las actividades atrae servicios y proveedores especializados. Las inversiones en infraestructuras de transporte y tecnologías de la información y la comunicación (TIC) generan mayores rendimientos, mientras que la proximidad espacial de las empresas produce más innovación y difusión del conocimiento.

Sin embargo, varias regiones con un PIB per cápita cercano a la media de la UE parecen estancadas en una «trampa de renta media». En promedio, en muchas de estas regiones, el PIB per cápita descendió entre 2000 y 2015 con respecto a la media de la UE⁴⁵».

Por tanto, parece que el proceso de débil pero continuada convergencia regional iniciado en los años 90, que evidencia la tabla 2, se habría paralizado con la llegada de la crisis a la UE y su deficiente gestión macroeconómica⁴⁶.

⁴⁴ Comisión Europea, *Informe de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones. Mi región, mi Europa, nuestro futuro: Séptimo informe sobre la cohesión económica, social y territorial*, 2.

⁴⁵ *Ibidem*, 3.

⁴⁶ Vid. Javier Bilbao Ubillos (Edr). *The economic crisis & governance in the European Union: a critical assessment*. Londres: Routledge-Taylor & Francis (2013).

Tabla 2

Dispersión regional del PIB per cápita en la UE*, 1995-2005 (medida en PPC y expresada como desviación de la media de los logaritmos de los valores⁴⁷)

País	1995	2000	2005
Irlanda	1,2	1,6	1,6
Holanda	0,8	1,0	1,0
Austria	2,6	2,2	2,1
Suecia	0,9	1,7	1,8
Bélgica	5,0	5,2	5,2
R.Unido	3,0	4,2	4,5
Alemania	2,6	2,6	2,5
Finlandia	1,1	1,7	1,4
Francia	2,6	3,0	2,8
Italia	4,1	4,2	3,8
España	2,2	2,7	2,0
Grecia	1,1	2,4	4,1
Portugal	2,7	2,9	3,0
UE-15	3,4	3,7	3,5
Chequia	2,5	4,5	5,2
Hungría	4,0	6,4	7,8
Polonia	1,4	2,5	3,1
Eslovaquia	5,9	6,1	8,5
UE-25**	8,2	7,5	6,3
—Dentro del país	3,7	3,9	3,8
—Entre países	4,4	3,6	2,5

* Sólo se incluyen los países en los que se diferencian 2 o más NUTS.

** El índice puede descomponerse en disparidades en el interior de los países o entre los países de la UE.

Fuente: Elaboración propia a partir de APPLICA, ISMERI EUROPA y The Vienna Institute for International Economic Studies, Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006 financed by the European Regional Development Fund in Objective 1 and 2 Regions, 5.

⁴⁷ Where n is the number of observations, \bar{y} is the average GDP per head, and y_i is the GDP per head of a region i . In the text all calculated disparity indices are population weighted in order to allow for variations in the size of regions and to give a more accurate measure of regional disparities across the EU. This is important since unweighted indices, which are often used, show significantly different changes. Other measures of disparity, such as the standard deviation or variance show similar results, so long as they are population weighted

En efecto, de la Tabla 2 se desprende que las disparidades regionales se redujeron de 1995 a 2005 en un 23,17% en la UE-25⁴⁸, con una aceleración del proceso de convergencia que coincide con la fase fuertemente expansiva del ciclo vivida de 2000 a 2005. Pero también se deduce que el motor de dicha convergencia regional ha sido la minoración de las diferencias entre los países, compatible con un leve incremento de la desigualdad en el interior de los países. Si nos centrásemos en el entorno de la UE-15, por contra, en ese periodo de crecimiento anterior a la crisis también se habrían incrementado las disparidades regionales.

Por tanto, pese al optimismo de la Comisión, la evaluación de lo gastado en los programas de la PCEST debería mejorarse, y servir para la orientación del diseño de la nueva programación a partir de 2020. Esta evaluación independiente y exigente habría sido tanto más valiosa en el pasado reciente por el contexto de austeridad en que se encontró inmersa toda Europa, y que ahora está evolucionando hacia la neutralidad fiscal: esta presión sobre las finanzas públicas ha dejado poco margen a los presupuestos nacionales y regionales para financiar políticas que promuevan el reequilibrio regional. Además, como resalta Caballero⁴⁹, debemos recordar que la absorción de fondos estructurales requiere actualmente que el presupuesto de la Administración interesada en un proyecto adelante y pague el total del gasto del proyecto. Posteriormente, aproximadamente un año y medio después de media, el presupuesto comunitario retornará la cuantía correspondiente a la tasa de cofinanciación aplicable al proyecto en cuestión.

Por eso, la Comisión debería haber optado por un diseño más flexible de los Fondos EIE, no basado en la estricta vinculación entre la política de cohesión y la Estrategia 2020 a través de una planificación muy rígida y compleja. La efectividad de la política de cohesión podría haber sido mayor si se hubiera focalizado en la realidad de las diferentes regiones, relajado la condicionalidad, y ampliado los sectores elegibles. Así, se habrían podido evitar los problemas de absorción en bastantes regiones atrasadas, que habrían dispuesto de una previsiblemente mayor capacidad de aprovechamiento de los programas europeos⁵⁰.

V. Conclusiones

La política de cohesión de la UE ha ido evolucionando, a medida que variaba su concepción en la doctrina y que cambiaba su contexto de referencia,

⁴⁸ Excluidos los países pequeños que no diferencian regiones en su interior.

⁴⁹ Mercedes Caballero, «La política de...», 53.

⁵⁰ Idem.

al incrementarse la heterogeneidad estructural de la Unión con las sucesivas ampliaciones. La crisis, con la presión ejercida sobre las finanzas públicas, tampoco ha ayudado a su relanzamiento. Y la etapa actual de cambio y digitalización, que denominamos la *industria 4.0*, sin duda, tenderá a exacerbar el patrón de divergencia espacial hasta niveles extremos que planteen problemas de cohesión y vertebración territorial en el conjunto de la Unión.

Actualmente, el sentido de la PCEST es doble: desde el punto de vista económico, trata de reducir las disparidades en el nivel de renta y riqueza entre las distintas regiones que la integran, induciendo dinámicas de desarrollo sostenible en las más rezagadas; desde el punto de vista político, pretende evitar que las zonas excluidas de los beneficios globales de la integración cuestionen su pertenencia a la UE.

En este trabajo se han recogido indicios sobre el impacto de los sucesivos programas y estrategias comunitarias en materia de cohesión, tratando de estimar los alcances más relevantes en términos de la dimensión social de la UE. La Comisión europea siempre ha realizado unas evaluaciones muy optimistas de estos impactos.

Es cierto que la política de cohesión afecta a las condiciones de vida y trabajo (núcleo de la dimensión social), sobre todo de los ciudadanos que viven en las zonas menos desarrolladas de la UE, porque con los fondos invertidos se crean empleos; se mejora la formación y empleabilidad de los trabajadores (sobre todo de los que padecen diversidad funcional o riesgo de exclusión social); se amplía el acceso de la población a agua potable, al tratamiento de aguas residuales, a instalaciones sanitarias o guarderías y, en general, a infraestructuras sociales y urbanas; o se eliminan los cuellos de botella en el transporte, con reducción de los tiempos de desplazamiento y apoyo al desarrollo del transporte público sostenible. Estas actuaciones, y la promoción de la igualdad de oportunidades en las zonas rezagadas, conllevan una evidente dimensión social.

Sin embargo, las conclusiones obtenidas apuntan a que, pese a algunos logros tangibles que mejoran las condiciones de vida y de trabajo de los ciudadanos europeos, el enfoque de la política de cohesión se centra en los territorios, no en las personas. Se pretende, genéricamente, una reducción de las disparidades regionales en el interior de la UE, lo que se habría conseguido entre 1995 y 2005 (gracias a la minoración de las diferencias de renta entre los países, y pese al leve incremento de la desigualdad en el interior de los países). Pero esa convergencia regional, que no afectó al entorno de la UE-15, se habría paralizado con la llegada de la crisis a la UE y su deficiente gestión macroeconómica.

Tal y como está concebida actualmente, la política de cohesión, aunque puede considerarse un instrumento de redistribución territorial, presenta ciertas limitaciones porque:

1. Se descartan las prestaciones monetarias como mecanismo de compensación de las extremas diferencias interregionales en la renta personal (que van de los 89.900 euros de PIB per cápita anual de Luxemburgo, a los 4.700 de la región búlgara de Severna i yugoiztochna⁵¹).
2. Su dotación financiera es de relativamente escasa entidad económica global (0,3% del PIB comunitario) y nacional (el *capping* o porcentaje máximo de su PIB que puede llegar a recibir un país con cargo a la política de cohesión es de un 2,5%) como para asumir la condición de fondo de nivelación espacial. Las competencias y recursos principales para el reequilibrio territorial siguen en manos de los estados.
3. La rigidez inherente a los cambios propuestos para el periodo actual en los sistemas de programación, gestión y control de los programas dificultará enormemente su absorción: la efectividad de la política de cohesión se verá previsiblemente afectada por la condicionalidad, la mayor concreción de los sectores elegibles, y la necesidad de contar con unas instituciones ágiles y competentes profesionalmente en los territorios receptores de los fondos.
4. Se constatan dificultades para adelantar las cantidades y para gestionar los proyectos por parte de algunas administraciones públicas de las zonas más desfavorecidas.

Es decir, a las limitaciones derivadas del propio concepto de cohesión enfocado al territorio y de la insuficiente dotación presupuestaria, se han añadido otras que tienen que ver con la capacidad de absorción y aprovechamiento en las regiones atrasadas.

Una vez más quedaría de manifiesto, como apuntan Moreno y Serrano⁵², que, en la construcción de la Unión Económica y Monetaria (UEM), se estableció una clara asimetría entre las políticas de promoción económica, que han sido en gran medida europeizadas sobre bases vinculantes, y las políticas de promoción social, que siguen desarrollándose mayormente en el ámbito de los EEMM o mediante recomendaciones y declaraciones formales de las instancias comunitarias: la falta de compromisos explícitos en la «cuestión social» contrasta con la mayor concreción de los objetivos de política económica.

En efecto, mientras que, en el terreno económico, las políticas comercial o monetaria se han comunitarizado, las políticas industrial o presupues-

⁵¹ Eurostat, *Gross domestic product (GDP) at current market prices by NUTS 2 regions*, last update 30.03.17, Extracted on 24.11.17.

⁵² Luis Moreno y Amparo Serrano, «Modelo Social Europeo y políticas sociales: una evaluación formativa institucional», 11-32.

taria se fiscalizan y supervisan desde instancias comunitarias⁵³ o se avanza hacia la Unión bancaria, en lo concerniente al conjunto de actuaciones orientadas directamente a la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los ciudadanos europeos, o a la cobertura de sus riesgos y necesidades (el núcleo de la *protección social*), son las disposiciones vigentes en cada uno de los EEMM las que establecen los criterios básicos para la provisión de las distintas prestaciones, en perjuicio de la creación ordenada de un *espacio social europeo único*.

De hecho, las únicas actuaciones comunitarias relevantes han sido ciertas intervenciones cualitativas en materias como la libre circulación de trabajadores, la portabilidad de los derechos de pensiones, la igualdad de trato a hombres y mujeres en el entorno laboral, la salud, higiene y seguridad en los lugares de trabajo, el derecho de información y consulta a los trabajadores, la jornada laboral máxima (poco exigente), o el diálogo social. Estos ámbitos, en los que existen directivas vinculantes para los estados miembros, tienen en común que facilitan el movimiento de los factores productivos a lo largo de la UE.

Esta evidencia lleva a Whyman, Baimbridge y Mullen⁵⁴ a afirmar que, a la hora de la verdad, tanto el proyecto de Mercado Único, como los de la UEM, las ampliaciones, la Agenda de Lisboa o la Constitución europea no hacen sino priorizar medidas de oferta y expandir el ámbito de mercado, más que estimular la demanda o lograr cualquier otro objetivo social.

Bibliografía

- Ahner, Dirk. «What do you really know about European cohesion policy»? *Notre Europe-Institut Jacques Delors*, 13 de Noviembre de 2009, acceso el 10 de Octubre de 2017, http://www.notre-europe.eu/fileadmin/IMG/pdf/ECP_rational_and_objectives.pdf
- APPLICA, ISMERI EUROPA y The Vienna Institute for International Economic Studies. *Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006 financed by the European Regional Development Fund in Objective 1 and 2 Regions*. Bruselas: Comisión Europea (2007).

⁵³ Con los cambios introducidos durante la gestión de la crisis, para mejorar la coordinación de las políticas económicas nacionales y como contrapartida al rescate a los países con problemas financieros, se incrementó la intensidad de la supervisión presupuestaria por parte de las instancias comunitarias: por ejemplo, desde la entrada en vigor del *two-pack*, los gobiernos centrales de los EEMM deben presentar los proyectos de presupuestos para su supervisión por la Comisión (que realiza un dictamen), de manera previa a su tramitación en los órganos legislativos nacionales.

⁵⁴ Philip Whyman, Mark Baimbridge y Andrew Mullen, *The Political Economy of the European Social Model*. Londres: Routledge (2012).

- Bachtler, John, Joaquim Oliveira Martins, Peter Wostner y Piotr Zuber. «Towards Cohesion Policy 4.0: Structural transformation and inclusive growth». *Regional Studies Association Europe*, 6 de Junio de 2017, acceso el 24 de Octubre de 2017, http://www.regionalstudies.org/uploads/documents/Cohesion_Policy_4.0_-_Structural_Transformation_and_Inclusive_Growth.pdf
- Bilbao Ubillos, Javier, ed., *The economic crisis & governance in the European Union: a critical assessment*. Londres: Routledge-Taylor & Francis (2013).
- Brandsma, Andries, Francesco Di Comité, Olga Diukanova, d'Artis Kancs, Jesús López Rodríguez, Damiaan Persyn y Lesley Potters. «Assessing policy options for the EU Cohesion Policy 2014-2020». *Investigaciones Regionales*, Vol. 29 (2014): 17-46.
- Caballero, Mercedes. «La política de cohesión en España: reflexiones sobre el pasado, el presente y el futuro». *Papeles de Economía Española*, Vol. 133 (2012a): 49-64.
- Caballero, Mercedes. «La política de cohesión europea en las nuevas perspectivas financieras 2014-2020. El fin de la política de cohesión tradicional». *Cuadernos de Información Económica*, Vol. 229 (2012b): 51-58.
- Chalmers, Adam W. y Lisa M. Dellmuth. «Why Europe's New Cohesion Policy is Unlikely to Enhance the Effectiveness of EU Structural and Investment Funds». *CritCom*, 12 de diciembre de 2014, acceso el 10 de Octubre de 2017, <http://councilforeuropeanstudies.org/critcom/why-europes-new-cohesion-policy-is-unlikely-to-enhance-the-effectiveness-of-eu-structural-and-investment-funds/>
- Dellmuth, Lisa M., Dominik Schraff y Michael F. Stoffel. «Distributive Politics, Electoral Institutions and European Structural and Investment Funding: Evidence from Italy and France». *Journal of Common Market Studies*, Vol. 55 (2) (2017): 275-293.
- Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión, incluida la ejecución del Fondo Social Europeo 2014-2020*, COM (2013) 83 final. Bruselas, 20.2.2013.
- Comisión Europea. *Multiannual financial framework 2014-2020 and EU budget 2014. The figures*, 2013, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la UE.
- Comisión Europea. *Una introducción a la política de cohesión de la UE 2014-2020*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la UE (2014).
- Comisión Europea. *Inversión territorial integrada*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la UE (2014).
- Comisión Europea. *Comprender las políticas de la Unión Europea: Política regional. Hacer que las regiones y ciudades europeas sean más competitivas, fomentar el crecimiento y crear empleo*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la UE (2014).
- Comisión Europea. *10 preguntas sobre la política de cohesión. 10.  Qu  efectos tiene la política de cohesión?*, 9 de Marzo de 2015, acceso el 16 de Octubre de 2017, http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/faq/q10/index_es.htm
- Comisión Europea. *Commission Staff Working Document Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-13*, 2016a. SWD (2016) 318 final. Bruselas, 19.9.2016.

- Comisión Europea. *Nueve formas en que la política de cohesión trabaja para Europa. Principales resultados de 2007-2013*, 10 de Julio de 2016, acceso el 16 de Octubre de 2017, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1_synthesis_factsheet_es.pdf
- Comisión Europea. *Política de cohesión: beneficios para los ciudadanos. Principales resultados de 2007-2013*, 21 de diciembre de 2016, acceso el 16 de Octubre de 2017, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/presentations/2016/presentation-cohesion-policy-delivering-benefits-for-citizens-main-results-2007-2013
- Comisión Europea. *Budget. Multiannual financial framework. Programmes*, 2017, acceso el 6 de Octubre de 2017, http://ec.europa.eu/budget/mff/programmes/index_en.cfm#connecting
- Comisión Europea. *My Region, My Europe, Our Future. Seventh report on economic, social and territorial cohesion*. Bruselas: Dirección-General para la Política regional y urbana (2017).
- Comisión Europea. *Informe de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones. Mi región, mi Europa, nuestro futuro: Séptimo informe sobre la cohesión económica, social y territorial* Bruselas, 9.10.2017 COM (2017) 583 final (2017).
- Comité de las Regiones. *EU cohesion policy and Structural and Investment Funds*, 20 de Junio de 2015, acceso el 10 de Octubre de 2017, http://cor.europa.eu/en/welcome/Documents/Update%204%20June%2015/MOOC_EU_cohesion_policy_and_ESIF.pdf
- Consejo de la Unión Europea. *Reglamento (UE, EURATOM) No 1311/2013 del Consejo de 2 de diciembre de 2013 por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2014-2020*. Diario Oficial de la Unión Europea de 20.12.2013.
- Consejo de la Unión europea. *Proposal for an Interinstitutional Proclamation on the European Pillar of Social Rights*, 8693/17 SOC 296 EMPL 222 EDUC 161 SAN 172 ECOFIN 32 COM(2017) - 251 final, Brussels, 20 October 2017.
- Eurostat. *Gross domestic product (GDP) at current market prices by NUTS 2 regions*, last update 30.03.17, Extracted on 24.11.17.
- Fratesi, Ugo y Giovanni Perucca. «Territorial Capital and the Effectiveness of Cohesion Policies: an Assessment for CEE Regions». *Investigaciones Regionales*, Vol. 29 (2014): 165-191.
- Kehagi, Adamadia. «The Impact of the EU's Structural and Cohesion Funds. A literature review». *The Jean Monnet papers on Political economy*, 06/2013, University of Peloponnese.
- Kyriacou, Andreas P. y Oriol Roca-Sagalés. «The Impact of EU structural funds on regional disparities within member states». *Environment and Planning C: Politics and Space*, Vol. 30 (2) (2012): 267-281.
- López-Rodríguez, Jesús y Andrés Faiña. «Rhomolo and other methodologies to assess the European Cohesion Policy». *Investigaciones regionales*, Vol. 29 (2014): 5-13.
- Moreno, Luis y Amparo Serrano. «Modelo Social Europeo y políticas sociales: una evaluación formativa institucional». *Gestión y análisis de políticas públicas*, Vol. 2 (2009): 11-32.

- Rodríguez-Pose, Andrés y Ugo Fratesi. «Between development and social policies: the impact of European Structural Funds in Objective 1 regions». *Regional Studies*, Vol. 38 (2004): 97-113.
- Sánchez De Gómez, Lyda. «Evolución histórica de la cohesión económica y social en la Unión Europea». *Revista de Estudios Empresariales*, Vol. 2, Segunda época (2011): 4- 28.
- Varga, Janos y Jan in 't Vel. «The Potential Impact of EU Cohesion Policy Spending in the 2007-13 Programming Period: A Model-Based Analysis». *Economic Papers*, 422 (September 2010). Bruselas: European Commission/Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- Whyman, Philip, Mark Baimbridge y Andrew Mullen. *The Political Economy of the European Social Model*. Londres: Routledge (2012).
- Zamora, José Antonio. «¿Qué futuro para la política de cohesión?». *ICE-Revista de Economía*, Vol. 848 (Mayo-Junio 2009): 115-124.

Sobre el autor

Javier Bilbao Ubillos es Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales (UPV / EHU) y en Derecho (Universidad de Deusto) y Doctor en Ciencias Económicas (UPV / EHU). Amplió sus estudios en el Instituto Universitario Europeo (Florenia). Es actualmente Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad del País Vasco. Sus líneas de investigación incluyen la globalización e integración europea, el estado del bienestar, la privatización y la hacienda pública, la economía industrial y regional, y la innovación. Respecto a sus publicaciones, tiene más de 60 artículos en revistas como *European Urban and Regional Studies*, *Economic and Political Weekly*, *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, *Revista de Estudios Políticos*, *Hacienda Pública Española*, *International Journal of Social Welfare*, *International Journal of Technology Management*, *Economic Development Quarterly*, *Revista de Economía mundial*, *Journal of Economic Policy Reform*, *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, *Economía industrial*, *ICE*, *Public Money & Management*, *Gestión y Política Pública*, *The Latin Americanist*, *Sustainable Development*, *Social Indicators Research*, *European Review* o *Transportation Letters*. Asimismo es autor o coautor de 22 libros publicados por Routledge, University of Nevada, Aranzadi-Thomson, Civitas, Delta, Síntesis, Dykinson, Comares o Plaza y Valdés.

About the author

Javier Bilbao Ubillos has a degree in Economics and Business Administration (UPV / EHU) and in Law (University of Deusto) and is a Doctor in Economics (UPV / EHU). He completed his studies at the European Uni-

versity Institute (Florence). He is currently Professor of Applied Economics in the University of the Basque Country. His lines of research include globalization and European integration, welfare state, privatization and public finance, industrial and regional economy, and innovation. He has more than 60 articles in journals such as *European Urban and Regional Studies*, *Economic and Political Weekly*, *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, *Journal of Political Studies*, *Spanish Public Finance*, *International Journal of Social Welfare*, *International Journal Of Economic Management*, *Economic Development Quarterly*, *Journal of Economic Policy Reform*, *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, *Industrial Economics*, *ICE*, *Public Money & Management*, *Management and Public Policy*, *The Latin Americanist*, *Sustainable Development*, *Social Indicators Research*, *European Review* or *Transportation Letters*. He is also the author or co-author of 22 books published by Routledge, University of Nevada, Aranzadi-Thomson, Civitas, Delta, Síntesis, Dykinson, Comares or Plaza y Valdés.

Ciudades en la Unión Europea. Proceso de integración, política de cohesión y gobernanza futura*

*Cities in the European Union. Integration process, Cohesion Policy
and future governance*

Roberto San Salvador del Valle Doistua
Geana de Miranda Leschko

Milica Matovic
Deusto Cities Lab Katedra
Universidad de Deusto
citislabs@deusto.es

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-58-2018pp99-129>

Sumario: I. Introducción.—II. Las ciudades en el proceso de integración y cohesión comunitaria.—III. Las ciudades en la Europa 2020 y la Política de Cohesión vigente.—IV. Las ciudades en la gobernanza futura de la Unión Europea y del Mundo.—V. Referencias bibliográficas.

Resumen: El proceso de integración y la Política de Cohesión de la Unión de Europea se preocupan, fundamentalmente, por las realidades estatales, protagonistas del proceso. Pero, la búsqueda de un desarrollo armonioso que reduzca las diferencias entre regiones se va abriendo paso en la agenda comunitaria. Desde el propio texto del *Tratado de Roma* hasta el vigente *Tratado de Lisboa*, desde el primer documento sobre política regional de 1965, pasando por la creación de los Fondos Estructurales (1989) y de Cohesión (1994), hasta el vigente programa *INTERREG V* (2014), la *Europa de las Regiones* ha ido consolidando su posición en la *Europa de los Estados*. Las ciudades, entes locales y municipios tendrán que esperar hasta 1994, a la estela del *Tratado de Maastricht*, para lograr un espacio dentro del complejo entramado de la Unión. Desde el primer *URBAN* (1994) hasta el *Pacto de Amsterdam* y la *Agenda Urbana 2020 (2016)*, las ciudades han ido ganando protagonismo en la gobernanza multinivel comunitaria. En la actualidad, los retos de la Unión son, en gran parte, los retos a los que se enfrentan sus ciudades. Estamos ante el reto de una *Europa de las Ciudades* en el marco de una gobernanza *glocal*.

Palabras clave: Ciudades, regiones, Europa, integración, cohesión, gobernanza.

* Recibido el 23 de enero de 2018, aceptado el 29 de enero de 2018.

Abstract: *The process of community integration and the cohesion policy of the European Union are mainly concerned with the state realities, protagonists of the process. However, the search for a harmonious development that reduces differences between regions is making its way onto the community agenda. From the text of the Treaty of Rome to the current Treaty of Lisbon, from the first document on regional policy in 1965, through the creation of the Structural Funds (1989) and Cohesion (1994), to the current INTERREG V program (2014), the Europe of the Regions has been consolidating its position in the Europe of the States. The cities, local authorities and municipalities will have to wait until 1994, in the wake of the Treaty of Maastricht, to achieve a space within the complex framework of the Union. From the first URBAN (1994) to the Amsterdam Pact and the 2020 Urban Agenda (2016), cities have been gaining prominence in community multi-governance. At present, the challenges of the Union are, in large part, the challenges facing its cities. We are facing the challenge of a Europe of Cities within the framework of glocal governance.*

Keywords: *Cities, regions, Europe, integration, cohesion, governance.*

I. Introducción

El largo proceso de integración comunitaria, la actual Política de Cohesión y la gobernanza futura de la Unión Europea adquieren un perfil específico cuando se aborda desde el punto de vista de las ciudades. En un momento de controversia sobre el futuro de la Unión Europea, con una agenda plagada de cuestiones complejas, su observación resulta más atractiva si cabe. Posiblemente, porque en un escenario de conflictos entre estados y de éstos con los órganos comunitarios, con las instituciones europeas, las ciudades pueden convertirse en aire fresco y motor de generación de ciudadanía europea.

Con el objetivo de compartir una primera aproximación al tema, en primer lugar, recuperamos el devenir histórico de la presencia de las ciudades en el proceso de integración desde los primeros pasos constituyentes hasta el *Tratado de Lisboa*. En segundo lugar, analizamos la presencia de las ciudades en la Política de Cohesión, hasta llegar a la vigente estrategia *Europa 2020*. Y en tercer lugar, avanzamos una propuesta sobre el futuro engrace de las ciudades en la gobernanza multinivel de la Unión Europea de las próximas décadas, a partir del refuerzo de la transectorialidad, en la que conceder más protagonismo a la ciudadanía europea, y de la transversalidad, desde una visión integral de las ciudades.

II. Las ciudades en el proceso de integración y cohesión comunitaria

Iniciamos el análisis del recorrido realizado por las ciudades en el proceso de integración comunitaria: el proyecto de la Unión Europea y las iniciativas comunitarias surgidas de las nuevas instituciones.

Los organismos internacionales de cooperación tienen una incidencia relativa en la realidad más próxima, por la distancia real y percibida de muchos de ellos. No podemos decir lo mismo de la Unión Europea, proyecto de integración real que, a pesar de las permanentes dificultades en su evolución, ha ido aumentando paulatinamente en competencia y poder político. En un primer momento, en un diálogo no exento de tensiones con los Estados miembro y, posteriormente, en la paulatina incorporación de las regiones y ciudades a la gobernanza multinivel.

El *Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea – Tratado de Roma* – del 27 de marzo de 1957 (en vigor desde el 1 de enero de 1958) propone, como objetivo de la naciente CEE, promover un desarrollo armónico de las actividades económicas de los Estados miembro mediante: el establecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados.¹

Propone para ello una serie de medidas tales como: la supresión de aranceles, el establecimiento de políticas comunes, la protección de la libre competencia, la creación del FSE – Fondo Social Europeo (1958) y del FEDER – Fondo Europeo de Desarrollo Regional (1975), así como la constitución del BEI- Banco Europeo de Inversiones.

Desde nuestro interés prioritario, podemos señalar cómo se contemplan las regiones por primera vez, en un esfuerzo por reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre regiones y el retraso de las menos favorecidas. Pero no hay mención de las entidades locales, municipios o ciudades.

En 1965, tres grupos de expertos generan el primer documento relevante sobre la materia: *Documento 34 de la Comunidad Europea. La Política Regional dentro del Mercado Común*, que reconoce que es necesaria una solución comunitaria coordinada a los desequilibrios regionales.² No hay mención a los entes locales, municipios o ciudades.

¹ Karen Davies, *Understanding the European Union* (London: Routledge, 2013); Robert Schutze, *European Union Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2015) y Damian Chalmers, Gareth Davies y Giorgio Monti, *European Union Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2014).

² Bernard Funck y Ludovico Pizzotti, *European Integration, Regional Policy and Growth* (Washington, D.C.: The World Bank, 2003), doi.org/10.1596/0-8213-5395-0.

En 1968, se crea la Dirección General de Política Regional. Unos años después, en 1973, el *Informe Thompson* recoge como, aunque se ha alcanzado el objetivo de expansión continuada, no es equilibrada y en modo alguna armoniosa. Dos años después, se crea el citado FEDER- Fondo Europeo de Desarrollo Regional, para un periodo de prueba de tres años. Su objetivo era corregir los desequilibrios regionales debidos al predominio de la agricultura, el cambio industrial y el desempleo estructural, mediante inversiones muy mediatizadas por los estados en infraestructuras y apoyo a PYMES.

Tras el *Tratado para la Unión de Europea (Proyecto Spinelli)*, aprobado por el Parlamento Europeo pero rechazado por los Estados,³ se aprueba el *Acta Única Europea*⁴, firmada en febrero de 1986 y en vigor desde el 1 de julio de 1987, supone la modificación del *Tratado de Roma*. A través de la misma: se crea el Consejo Europeo, se otorgan más poderes al Parlamento, se asientan las bases de la Unión Europea y se plantea la necesidad de una política exterior conjunta.

Tal vez, lo más relevante desde nuestro punto de vista: establece las líneas maestras de la Política Regional comunitaria y posibilita con los Fondos Estructurales la financiación de dichas políticas. Persigue reducir las diferencias interregionales e impulsar la cooperación transfronteriza.

*«Artículo 130 C. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional estará destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en decadencia.»*⁵

En 1988, tras las integraciones de Grecia (1981), España y Portugal (1986), las diferencias regionales se agudizan y la financiación se convierte en un instrumento clave de reequilibrio. El *Reglamento CEE 2052/88 del Consejo, de 24 de junio, relativo a los Fondos Estructurales*, vincula dichos fondos a un marco general que se denominará *Política de Cohesión* y los coordina con las intervenciones del Banco Europeo de Inversiones y con el resto de los instrumentos financieros existentes.

La denominada *Política de Cohesión* pretende reforzar la cohesión económica (impulsando la competitividad y el crecimiento económico), la cohesión social (proporcionando mejores servicios, más oportunidades de em-

³ Michael Steed, «Failure or long-haul? European elections and European integration», *Electoral Studies* 3 (1984): 225-234, doi.org/10.1016/0261-3794(84)90003-9.

⁴ DOCE L169-1, 29 junio de 1987 y *BOE*. 3 de julio de 1987.

⁵ DOCE L169-1, 29 junio de 1987.

pleo y mayor calidad de vida para su ciudadanía) y, más recientemente, la cohesión territorial (conectando las regiones para que hagan frentes a desafíos comunes).⁶

Junto al Reglamento, se aprueba la Decisión de la Comisión de 24 de junio de 1988 relativa a la creación de un Consejo consultivo de entes regionales y locales, al que no es obligatorio solicitarle dictamen en ningún caso. Está formado por 42 miembros electos en el ámbito regional o local, nombrados por un período de tres años por la Comisión, a propuesta conjunta de la Asamblea de las Regiones de Europa, Unión Internacional de Ciudades y Autoridades Locales, y del Consejo de Municipios y Regiones de Europa.

Podríamos considerar dicho Consejo consultivo como un primer avance en la quiebra del monopolio de los estados como únicos actores legitimados para participar en los órganos comunitarios.

La labor de la Comisión es completada por un Parlamento Europeo de limitada competencia. Tras diversas resoluciones, aprueba la más relevante sobre política regional comunitaria y el papel de las regiones vinculado al principio de cohesión, la *Carta comunitaria de la regionalización*⁷, que supone un impulso político a las regiones que no a las olvidadas ciudades.

La primera etapa de la Política Regional y de Cohesión (1989-1993) incrementa la partida presupuestaria destinada, enmarcada por los Fondos Estructurales, con 6.400 millones ECU en 1988 a 20.500 millones ECU en 1993. Aumenta su volumen de un 16% a un 31% del presupuesto comunitario. Clasificando las regiones elegibles en torno a cinco objetivos prioritarios (1, 2, 5b, 2 y 5b, y nuevos estados federales alemanes) Contempla cuatro ejes clave: concentración en las regiones más pobres; cooperación y participación de socios regionales y locales; programación plurianual; carácter adicional, al gasto comunitario que no debe sustituir el gasto nacional. Por lo tanto, los entes locales, municipios y ciudades encuentran acogida en dichos fondos.

El *Tratado de Maastricht*⁸ del 7 de febrero de 1992, en vigor desde el 1 de noviembre de 1993, supone la constitución de la Unión Europea. Introduce tres elementos relevantes en la política regional: Principio de Subsidiariedad, Comité de las Regiones, y Fondo de Cohesión.

El Principio de Subsidiariedad es recogido por primera vez en este Tratado de Maastricht, pasando a ser un principio comunitario conforme al que habrá de controlarse la legalidad de los actos comunitarios. El Acta Única Europea ya había hecho una tímida referencia a dicho criterio, pero circunscrita al ámbito del medio ambiente y de manera no explícita.

⁶ Liesbet Hooghe, *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance* (Oxford: Oxford University Press, 2003).

⁷ Resolución del Parlamento del 18 de noviembre de 1988.

⁸ DOCE C191. 29 de julio de 1992 y *BOE*, 13 de enero de 1994.

El segundo elemento relevante, el Comité de las Regiones, ocupa el capítulo 4, con tres artículos que definen su naturaleza, composición —en la que se contempla la presencia de representantes de entes locales— y funciones:

«Artículo 198 A. Se crea un comité de carácter consultivo compuesto por representantes de entes regionales y locales, denominado en lo sucesivo “Comité de las Regiones”. El número de miembros del Comité será el siguiente:... Los miembros del Comité, así como un número igual de suplentes, serán nombrados por el Consejo por unanimidad, a propuesta de sus respectivos Estados miembro, para un período de cuatro años. Su mandato será renovable. Los miembros del Comité no estarán vinculados por ningún mandato imperativo. Ejercerán sus funciones con absoluta independencia, en interés general de la Comunidad.

Artículo 198 B. El Comité de las Regiones designará de entre sus miembros al presidente y a la Mesa, por un período de dos años. Establecerá su reglamento interno, que requerirá la aprobación unánime del Consejo. El Comité será convocado por su presidente, a instancia del Consejo o de la Comisión. También podrá reunirse por propia iniciativa.

Artículo 198 C. El Comité de las Regiones será consultado por el Consejo o por la Comisión, en los casos previstos en el presente Tratado y en cualesquiera otros en que una de dichas instituciones lo estime oportuno. Si lo estimaren necesario, el Consejo o la Comisión fijarán 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 al presidente. Transcurrido el plazo fijado sin haberse recibido el dictamen, podrá prescindirse del mismo. Cuando el Comité Económico y Social sea consultado en aplicación del artículo 198, el Consejo o la Comisión informarán al Comité de las Regiones de esta solicitud de dictamen. El Comité de las Regiones podrá emitir un dictamen al respecto cuando estime que hay intereses regionales específicos en juego. Podrá emitir un dictamen por propia iniciativa cuando lo considere conveniente. El dictamen del Comité será remitido al Consejo y a la Comisión, junto con el acta de las deliberaciones.»

En este período (1994-1999), la Política Regional y de Cohesión duplica la financiación anterior, 168.000 millones ECU en cinco años, 30% del presupuesto comunitario vinculada al tercer elemento reseñable, el nuevo *Fondo de Cohesión*, y los ya existentes Fondos Estructurales (FSE y FEDER). Junto a los cinco objetivos prioritarios, introduce un sexto objetivo con el que categorizar a las regiones elegibles. Se simplifican los procedimientos: con marcos comunitarios de apoyo, programas operativos y documentos únicos de programación. Por primera vez, incorpora un 1% para acciones calificables de innovadoras. Así mismo, introduce

un 9% para iniciativas comunitarias específicas, entre las que nos interesa especialmente la propuesta por la Comisión dirigida a las ciudades: *URBAN. Iniciativa comunitaria de zonas urbanas*:

«Durante los últimos años la Comisión ha reconocido la necesidad de prestar mayor atención a los problemas de las ciudades de la Comunidad. El 80% de la población comunitaria vive en zonas urbanas, por lo que resulta claro que la mayor parte de las políticas comunitarias tienen repercusiones directas o indirectas en las ciudades, aunque los Tratados no establecen mandato alguno para el desarrollo de una política urbana propiamente dicha. Además, el principio de subsidiariedad indica que los más apropiados para llevar a cabo la mayor parte de las políticas que tratan de los problemas urbanos son los Estados miembro y las propias ciudades, si bien la Comisión puede contribuir a ejecutar las políticas urbanas que se desarrollen a escala nacional o local.»⁹

Establece cinco puntos fundamentales de trabajo: el aumento de la ayuda financiera a las ciudades que pertenecen a regiones subvencionables por los Fondos Estructurales, objetivos 1 y 2; una mayor presencia de la dimensión urbana en las políticas comunitarias; la investigación en torno a los problemas urbanos (IV Programa Marco de Investigación); un diálogo con las ciudades y sus organizaciones a través del recién creado Comité de las Regiones; el lanzamiento de esta nueva iniciativa comunitaria destinada a las zonas urbanas, con objeto de fomentar buenas prácticas innovadoras; y la promoción de redes de intercambio de experiencias y cooperación.

En 1997, se pone en marcha el proceso *Hacia una Política Urbana para la UE*. En la Comunicación de la Comisión se examina las posibilidades existentes de mejorar la ordenación urbana y de incrementar la eficacia de las intervenciones comunitarias existentes en las zonas urbanas. No hay intención de crear nuevas estructuras comunitarias o políticas europeas específicas, sino más bien aprovechar los mecanismos de cooperación y coordinación existentes. Pero se considera conveniente compartir las soluciones a los problemas comunes de las ciudades europeas, teniendo en cuenta dos elementos:

«En primer lugar, los retos que plantea una política de ordenación urbana brindan una excelente oportunidad para que la UE adquiriera un carácter más significativo para sus ciudadanos aportando beneficios tangibles a sus vidas cotidianas. También es preciso reconocer con mayor

⁹ COM (94) 61 final. 2 de marzo.

explicitud la importancia de las democracias locales, nivel de autoridad política más próximo al ciudadano. En segundo lugar, las ciudades desempeñan un papel crucial al apoyar el modelo europeo de sociedad basado en la igualdad de oportunidades sin distinciones basadas en el sexo o el origen étnico. Si bien las autoridades urbanas no pueden ser los únicos organismos encargados de intervenir en estas extensas cuestiones, deberían participar plenamente en todas las políticas con ellas relacionadas, pues el hallazgo de soluciones eficaces depende de su participación activa.»¹⁰

La Comunicación de la Comisión que pone en marcha el proceso expone los desafíos fundamentales de las ciudades: cambios urbanos, desempleo y exclusión social, desequilibrios del sistema urbano europeo, cuestiones medioambientales y participación democrática local. Presenta un balance de las políticas de la UE con repercusiones directas o indirectas en las ciudades: fomento de la competitividad y empleo, Política de Cohesión económica y social, transporte y redes trans-europeas, desarrollo sostenible y calidad de vida. La tercera parte considera a las ciudades como «*motores del progreso económico regional, nacional y europeo. Al mismo tiempo, es preciso tener en cuenta que son las zonas urbanas y, especialmente, los barrios deprimidos de las ciudades grandes y medianas los que han sufrido gran parte de los costes sociales de los cambios acaecidos en los últimos tiempos*»¹¹. Por último, la cuarta parte propone medidas complementarias, entre las que destaca la organización de un *Foro sobre Ciudades*, que finalmente se celebró en Viena, en noviembre de 1998, en el que se debatió la Comunicación de la Comisión *Desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea: marco de actuación*¹².

El *Tratado de Amsterdam*¹³ del 2 de octubre de 1997, en vigor desde el 1 de mayo de 1999, actualiza los objetivos de la Unión Europea.

Sin alterar el contenido del Principio de Subsidiariedad, anexa un *Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*. Los criterios de aplicación del principio pasaron a ser jurídicamente vinculantes y controlables:

«9) Sin perjuicio de su derecho de iniciativa, la Comisión debería: tener debidamente en cuenta la necesidad de que cualquier carga, tanto financiera como administrativa, que recaiga sobre la Comunidad, los go-

¹⁰ COM (97) 197 final. 6 de mayo.

¹¹ COM (97) 197 final. 6 de mayo.

¹² COM (98) 605 final. 28 de octubre.

¹³ DOCE C340-1. 10 de noviembre de 1997 y *BOE*, 17 de diciembre de 1998 y 7 de mayo de 1999.

biernos nacionales, las autoridades locales, los agentes económicos o los ciudadanos deberá ser reducida al mínimo y deberá ser proporcional al objetivo que se desee alcanzar»¹⁴

Por lo tanto, la actuación de la Comunidad se desarrollará dentro de los límites de la competencia del Tratado y de los objetivos de éste. En los ámbitos que no sean de competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá conforme al Principio de Subsidiariedad, a saber, 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. La Comisión Europea deberá dictaminar la necesidad ineludible de una regulación y una acción comunitaria.

Por otro lado, la Comunidad deberá acogerse al Principio de Proporcionalidad, es decir, ninguna acción de la misma excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado. El texto refuerza la legitimidad democrática de las Instituciones Comunitarias: fortalecimiento de los poderes del Parlamento Europeo, ampliación de las funciones del Tribunal de Cuentas, procedimiento de investidura del colegio de Comisarios, reparto de competencias entre las instituciones comunitarias, estatales, regionales y locales, profundización del principio de transparencia, participación e información. Los entes locales, municipios y ciudades quedan acogidos en la formulación de dicho principio con la expresión *autoridades locales*.

Con escaso plazo de margen, el 26 de febrero de 2001, se firma el *Tratado de Niza*¹⁵, en vigor desde 1 de febrero de 2003 y ratificado por España mediante Ley orgánica 3/01, de 6 de noviembre¹⁶. Supone un ejercicio de ligera adaptación al escenario de cambio que se va produciendo.

En lo que respecta al ámbito de interés del presente texto, lo más reseñable es el capítulo 4, artículo 263, centrado en el Comité de las Regiones, en una redacción similar, pero más concisa que en el *Tratado de Maastricht*. Y con mención a los entes locales:

«Se crea un comité de carácter consultivo, denominado en lo sucesivo “Comité de las Regiones”, compuesto por representantes de los entes regionales y locales que sean titulares de un mandato electoral de un ente regional o local, o que ostenten responsabilidad política ante una asamblea elegida.

¹⁴ DOCE C340-1. 10 de noviembre de 1997.

¹⁵ DOCE. 10-3-01 [DOCE C 325 24-12-02, versión consolidada].

¹⁶ BOE 7 de noviembre de 2001.

El número de miembros del Comité de las Regiones no excederá de trescientos cincuenta. Los miembros del Comité, así como un número igual de suplentes, serán nombrados a propuesta de los respectivos Estados miembros, para un período de cuatro años. Su mandato será renovable. El Consejo, por mayoría cualificada, adoptará la lista de miembros y suplentes establecida de conformidad con las propuestas presentadas por cada Estado miembro. Al término del mandato mencionado en el primer párrafo en virtud del cual hayan sido propuestos, el mandato de los miembros del Comité concluirá automáticamente y serán sustituidos para el período restante de dicho mandato según el mismo procedimiento.

Ningún miembro del Comité podrá ser simultáneamente miembro del Parlamento Europeo. Los miembros del Comité no estarán vinculados por ningún mandato imperativo. Ejercerán sus funciones con absoluta independencia, en interés general de la Comunidad.»

La Política Regional y de Cohesión para este período (2000-2006) persigue la simplificación de los procedimientos, sobre todo, de cara a la mayor ampliación de la Unión vivida hasta el momento. Una ampliación que se intúa compleja porque el incremento de ciudadanía europea iba a ser del 20% por un incremento de sólo un 5% del PIB. Aumenta ligeramente la partida disponible, en torno al 33% de los presupuestos comunitarios: 195.000 millones de euros en siete años para Fondos Estructurales y 18.000 millones para el Fondo de Cohesión. El porcentaje mayor de los fondos se desplazará a las regiones de los diez nuevos estados miembro del Este europeo. Se mantienen tres objetivos (1, 2 y 5b) como criterios para clasificar las regiones elegibles, pero se va reduciendo el número de posibles candidatas a optar a los fondos. Las regiones son las beneficiarias directas de dichas convocatorias y las ciudades se ven favorecidas, de modo indirecto, a través de los fondos que llegan a las primeras.

El 29 de octubre de 2004 se aprueba, en Roma, el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* (en adelante TCE)¹⁷. Estaba prevista su entrada en vigor el 1 de enero de 2006. Adoptada por España mediante Ley Orgánica 1/05 de 20 de mayo¹⁸, aprobada en Referéndum el 20 de febrero de 2005. La Constitución fue ratificada por 13 estados miembro. Pero, Francia y Países Bajos la rechazaron en referéndum, quedando bloqueado el proceso de ratificación. No llegó a entrar en vigor.

El 13 de diciembre de 2007, tras la amarga experiencia del proyecto de Constitución Europea *non nata*, se aprueba el *Tratado de Lisboa*¹⁹, por el

¹⁷ DOCE C 310. 16 de diciembre de 2004.

¹⁸ BOE. 21 de mayo de 2005.

¹⁹ DOUE C 306, 17 de diciembre de 2007 y DOUE C 38, 30 de marzo de 2010 (versión consolidada).

que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. No sin que, previamente, el fracaso del referéndum en Irlanda estuviera a punto de dar al traste con este nuevo proyecto de tratado. Finalmente, entró en vigor el 1 de enero de 2009.

En el Título I Disposiciones Comunes, el artículo 4.2 incide en la autonomía local:

«Artículo 4.2 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 éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. En particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro.»

A partir de aquí, el Tratado se mantiene fiel al espíritu y la letra del proyecto de Constitución Europea, recogiendo en el nuevo articulado aspectos que ya estaban en la propuesta de dicha carta magna.

En el artículo 5.3 (antiguo artículo 5 TCE), al referirse el principio de subsidiariedad se refiere también a los entes locales:

«En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva la Unión intervendrá sólo en 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.»

Dicho apartado se completa con el *Protocolo 2 sobre Aplicación de los Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad* en el que se invita al procedimiento de la consulta previa y los propios principios indicados (artículo 5, antiguos artículos 2 y 5 TCE) también en relación a los entes locales:

«Artículo 5. Los proyectos de actos legislativos europeos se motivarán en relación con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. 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 ley marco europea, sus efectos en la normativa que han de desarrollar los Estados miembros, incluida, cuando proceda, la legislación regional. Las razones que justifiquen la conclusión de que un objetivo de la Unión

puede alcanzarse mejor en el plano de ésta se sustentarán en indicadores cualitativos y, cuando sea posible, cuantitativos. Los proyectos de actos legislativos europeos tendrán debidamente en cuenta la necesidad de que 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 objetivo que se desea alcanzar.»

En el Título III Disposiciones sobre Instituciones, no hace referencia al Comité de las Regiones, tal y como se recogía en el antiguo artículo 31.2 del TCE, y que se refería de modo escueto a los entes locales:

«El Comité de las Regiones estará compuesto por representantes de los entes regionales y locales que sean titulares de un mandato electoral en un ente regional o local, o que tengan responsabilidad política ante una asamblea elegida.»

En el Título III sobre Política Económica y Monetaria, mantiene una serie de tradicionales prohibiciones que proceden desde el Tratado de Roma en materia de: autorización de descubiertos o concesión de cualquier otro tipo de créditos a, entre otros, autoridades regionales o locales (artículo 123, antiguo artículo 181.1 TCE); medidas y disposiciones que no se basen en consideraciones prudenciales y que establezcan un acceso privilegiado a, entre otras, autoridades regionales o locales (artículo 124, antiguo artículo 182 TCE); compromisos de, entre otras, las administraciones regionales o locales, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos (artículo 125, antiguo artículo 183 TCE)

En el Título XVI sobre Redes Transfronterizas, el artículo 170 (antiguo artículo 154 TCE) establece que para hacer posible que, entre otros, los entes regionales y locales *«participen plenamente de los beneficios derivados de la creación de un espacio sin fronteras interiores, la Unión contribuirá al establecimiento y al desarrollo de redes transeuropeas en los sectores de las infraestructuras de transportes, las telecomunicaciones y la energía»*.

En el Título XXIII sobre Protección Civil, el artículo 196 (antiguo artículo 284 TCE) indica que:

«La Unión fomentará la cooperación entre los Estados miembros con el fin de mejorar la eficacia de los sistemas de prevención de las catástrofes naturales o de origen humano y de protección frente a ellas. La acción de la Unión tendrá por objetivo: apoyar y complementar la acción de los Estados miembros a escala nacional, regional y local por lo que respecta a la prevención de riesgos, la preparación de las personas encargadas de

la protección civil en los Estados miembros y la intervención en caso de catástrofes naturales o de origen humano dentro de la Unión».

En el Preámbulo de la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión*²⁰ se refiere a los poderes públicos locales de la siguiente manera.

«La Unión contribuye a defender y fomentar estos valores comunes dentro del respeto de la diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa, así como de la identidad nacional de los Estados miembros y de la organización de sus poderes públicos a escala nacional, regional y local; trata de fomentar un desarrollo equilibrado y sostenible y garantiza la libre circulación de personas, servicios, mercancías y capitales, así como la libertad de establecimiento.»

La etapa de la Política Regional y de Cohesión (2007-2013) que afecta a la primera etapa del Tratado de Lisboa, cuenta con un presupuesto de 347.000 millones de euros, el 36% del total de los presupuestos comunitarios. Los fondos de desarrollo rural (FEADER) y pesquero (FEP) quedan al margen, con sus propios fundamentos jurídicos. Dicho presupuesto se divide del siguiente modo: un tercio destinado a la competitividad regional y el empleo, otro tercio aproximadamente a I+D+i y el tercio restante para infraestructuras medioambientales y lucha contra el cambio climático. Todas las regiones son subvencionables, clasificadas en cuatro categorías: regiones de convergencia (con un PIB inferior al 75% de la media comunitaria); regiones de retirada progresiva; regiones de incorporación gradual; regiones de competitividad y empleo. Los recursos disponibles siguen orientados preferentemente a las regiones del Este. En esta fase, la gobernanza multi-nivel, entidades locales inclusive, traspasa las fronteras de los estados (cooperación regional transfronteriza) y las fronteras del sector público, implicando iniciativa privada.

«Durante este mismo periodo, el valor de los proyectos llevados a cabo en zonas urbanas ascendió a, al menos, 100 000 millones de euros. Casi el 20% de ese importe se asignó a proyectos integrados de regeneración urbana y rural, educación, salud, vivienda, servicios de cuidado de niños y otras infraestructuras sociales. Particularmente, la financiación para proyectos integrados de regeneración urbana totalizó 6 800 millones de euros, mientras que la inversión en infraestructura social ascendió a 11 400 millones de euros.»²¹

²⁰ DOUE 83/391 de 30 de marzo de 2010..

²¹ Comisión Europea, *Política regional* (Bruselas: Oficina de Publicaciones, 2014), doi: 10.2775/74784.

De todo lo dicho hasta el momento, podemos concluir, que en la cuestión relativa al papel de las ciudades en la Unión Europea, en el periodo 1957-2013, a lo largo de todas las reformas de los Tratados de la Unión, se camina por una línea ascendente, pero siempre a la sombra de las regiones y, siempre, sin hacer sombra a la verdadera protagonista del proyecto: la *Europa de los Estados*.

Los Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad garantizan el respeto al poder y competencias de los estados, regiones y ciudades. Pero, sobre todo, de los primeros.

El Comité de las Regiones establece un hilo de información, comunicación y consulta, pero no avanza con determinación hacia un escenario de co-decisión y cocreación del proyecto europeo.

El proceso de integración y cohesión de las regiones y ciudades se articula, desde la acción de la Comisión Europea, en torno a las Políticas Regional, primero, de Cohesión, después, y Urbana, finalmente. La Política Regional se establece como una apuesta estratégica para el impulso del desarrollo económico u social de las regiones y ciudades de la UE. La Política de Cohesión completa la anterior con un ejercicio de solidaridad comunitario, en la que las regiones y ciudades menos desarrolladas encuentran soporte y apoyo para reducir distancias. La Política Urbana aflora de la mano de la anterior y vinculada a iniciativas y proyectos comunitarios concretos, Los Fondos Estructurales (FEDER y FSE) y el Fondo de Cohesión posibilitan la concreción de miles de proyectos en torno a las mencionadas políticas.

Tabla 1

Las ciudades en el proceso de integración y cohesión comunitaria (1957-2020)

TRATADOS	POLITICA REGIONAL Y DE COHESIÓN	ENTES LOCALES Y CIUDADES EN TRATADOS Y ACCIONES
Tratado de Roma 1958-1987 <i>Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea</i>	1958-1988 Puesta en marcha Política Regional Fondo Social Europeo (1958) FEDER (1975)	Desarrollo armonioso, reduciendo diferencias entre regiones 1965. La Política Regional dentro del Mercado Común 1968... Dirección General de Política Regional 1973. Informe Thompson
Acta Única Europea 1987-1993	1989-1993 Fondos Estructurales 1988: 6.400 millones ECU 1993: 20.500 millones ECU Del 16% al 31% presupuesto comunitario Regiones según 5 objetivos	Art.130 C. FEDER 1988. Reglamento CEE 2052/88 del Consejo. Política de Cohesión y Fondos Estructurales 1988. Decisión de la Comisión de 24 de junio. Consejo Consultivo de Entes Regionales y Locales 1988. Resolución del Parlamento de 18 de noviembre. Política Regional Comunitaria. Carta comunitaria de la regionalización 1989 INTERREG I
Tratado de Maastricht. 1993-1999 <i>Tratado de la Unión Europea</i>	1994-1999 Política Regional y de Cohesión Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión 168.000 millones ECU 30% presupuesto comunitario Regiones según 6 objetivos	Principio de Subsidiariedad Capítulo 4. Comité de las Regiones 1994. Fondo de Cohesión 1994-1999. URBAN I + INTERREG II 1998 CITIES FORUM
Tratado de Amsterdam 1999-2003	2000-2006 195.000 m€ (Fondos Estructurales)	Protocolo Aplicación de Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad
Tratado de Niza 2003-2009	18.000 m€ (Fondo Cohesión) 33% presupuesto comunitario Regiones según 3 objetivos	Capítulo 4. Art.263 Comité de las Regiones (con mención entes locales) 2000-2006 URBAN II + INTERREG III 2003-2006 URBACT I
<i>Tratado por el que se establece una Constitución para Europa</i> 2004 (non nata)	2007-2013 Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión 347.000 m€ 36% presupuesto comunitario FEADER y FEP al margen	Establece los avances que luego se recogen en el Tratado de Lisboa en materia de entes regionales y locales Art.4.2 Autonomía local y regional Art.5 Principio de Subsidiariedad (referencia entes locales) Protocolo 2. Aplicación de Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad. Art.300.3 Comité de las Regiones (integra entes locales) Preámbulo Carta Derechos Fundamentales (refiere poderes públicos locales) Art.123-124-125 Prohibiciones en relación con autoridades regionales y locales
Tratado de Lisboa 2009-... <i>Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea</i>	2014-2020 Fondos Estructurales y Cohesión 351.000 m€ 32,5% presupuesto comunitario	2007-2013 URBAN AUDIT/ URBACT II + INTERREG IVC 2014-2020 URBACT III + INTERREG V 2015 Declaración de Riga 2016. PACTO DE AMSTERDAM + AGENDA URBANA 2020

Fuente. Elaboración propia

III. Las ciudades en la Europa 2020 y la Política de Cohesión vigente

La Política de Cohesión (2014-2020) se enmarca en la estrategia *Europa 2020*²², desarrollando un triple eje económico, social y medioambiental que prioriza: la I+D+i, la Agenda Digital, el apoyo a las PYMES y una economía con bajas emisiones de carbono. Se financia con 351.800 millones de euro para todo el período, 32,5% del total del presupuesto de la UE, gestionados a través de los Fondos de Cohesión y Estructurales (FEDER y FSE).

En esta nueva etapa, se produce un hecho que imprime carácter al proceso: el reconocimiento, por parte de los órganos comunitarios, de que la participación de las ciudades no ha sido suficientemente articulada durante todo el proceso de integración. Y junto a dicho reconocimiento, la necesidad de sortear la ausencia de competencia de la propia UE en materia de desarrollo urbano.²³

En cumplimiento de sus competencias en materia de defensa de los intereses de la Unión Europea en su conjunto, mediante la proposición de políticas, legislación y programas comunitarios, la Comisión Europea elabora la Comunicación *La dimensión urbana de las Políticas de la Unión Europea: elementos clave de una agenda urbana para la Unión Europea* (2014).²⁴ El texto parte de los resultados del *Foro CITIES*, realizado en Bruselas, en febrero de ese mismo año. En dicho foro, los Estados Miembro debatieron la necesidad de desarrollar una *Agenda Urbana para la UE*, reconociendo la demanda y las expectativas del Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones, las asociaciones de ciudades y las propias ciudades, así como mostraron su disposición para iniciar este proceso.²⁵ El objetivo principal de la comunicación fue conformar una serie de preguntas a las partes interesadas y las autoridades competentes a nivel estatal, regional y local destinadas a aclarar la necesidad de una *Agenda Urbana*

²² Communication from the Commission, *Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. COM (2010) 2020, (Brussels, 2010/03/03), disponible en: <https://googl/DcPXGm>

²³ Kristine Kern, «When Europe Hits City Hall: The Europeanization of Cities in the EU Multi-level System», (Conferencia bienal de la Asociación de Estudios Europeos, Montreal, 2007): 2-5.

²⁴ Comunicación de la Comisión, *La dimensión urbana de las Políticas de la Unión Europea: elementos clave de una agenda urbana para la Unión Europea*, COM(2014) 490 final (Bruselas, 18.7.2014) disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0490&from=ES>

²⁵ Para profundizar en las etapas anteriores de construcción de una política urbana europea y el papel de la Comisión Europea vea-se Rob Atkinson, «The Emerging 'Urban Agenda' and the European Spatial Development Perspective: Towards an EU Urban Policy?», *European Planning Studies*, Vol. 9, n.º 3 (2001): 385-406.

para la UE, cuáles debieran ser sus objetivos y cómo podría funcionar. Las opiniones y sugerencias recogidas a raíz de la Comunicación fueron tenidas en consideración por la Comisión y el Parlamento. Y conformadas, posteriormente, en el proceso de elaboración de la agenda y en el ámbito del desarrollo de la propia estrategia *Europa 2020*.

Con relación a su contenido, los dos primeros apartados del documento exponen la situación actual de la UE en materia urbana y la situación actual de la política en Europa. En ellos se concluye que, pese al reconocimiento del papel de las ciudades en el desarrollo económico, social y cultural, la respuesta política a nivel comunitario y estatal ha sido lenta y fragmentada. Se han dado muchas iniciativas sectoriales, pero poco integradas y que las ciudades deben participar de manera adecuada en el diseño y la aplicación de las políticas de la UE. Y dichas políticas deben adaptarse mejor a las realidades urbanas en las que se van aplicar. En el tercer apartado se reconocen los diferentes llamamientos y voces alzadas en el ámbito europeo en favor de una *Agenda Urbana para la UE*.²⁶ En el último apartado se relacionan las posibles vías de elaboración, la finalidad y el enfoque que debería tener. Se indica que dicha agenda debe ser coherente con los objetivos y estrategias globales de la UE, en particular con la Estrategia *Europa 2020* revisada. Y debe encajar con las políticas y agendas urbanas estatales, en consideración al Principio de Subsidiariedad.

Del proceso de consulta planteado en la Comunicación se obtuvieron los siguientes puntos de consenso:

- Una agenda capaz de ayudar a las ciudades a implementar las prioridades europeas impulsará a la propia UE a alcanzar sus objetivos políticos.
- La agenda logrará resultados visibles y valor añadido si centra la acción en un número limitado de áreas prioritarias.

²⁶ El documento hace referencia a la resolución adoptada por el Parlamento Europeo en el año 2011 que abogaba por reforzar la dimensión urbana de las políticas de la UE y la cooperación intergubernamental sobre políticas de desarrollo urbana y pedía la puesta en marcha de trabajos orientados al desarrollo de una agenda urbana europea. También se hace alusión a: la propuesta de agenda urbana presentada por un grupo de Estados miembros encabezados por los Países Bajos y Bélgica en el marco de la cooperación intergubernamental sobre desarrollo urbano en el año 2013; al Dictamen de iniciativa propia del Comité de las Regiones *Hacia una agenda urbana integrada para la UE*, publicado en el 2014; la defensa realizada por *Eurocities* en el 2014 de una agenda urbana para la UE. Tras el *Foro CITIES* también se han manifestado, en el mismo sentido, el Consejo de Municipios y Regiones de Europa, *Energy Cities* y los Ministros responsables de Política de Cohesión reunidos en Atenas en abril de 2014.

- No son necesarias nuevas regulaciones, la agenda debe tener como eje el Principio de Subsidiariedad y ser flexible para atender la heterogeneidad de las ciudades europeas.
- Las ciudades, al conocer mejor sus necesidades y problemas, así como sus soluciones, deben ser responsables de la implementación de la agenda, recibiendo apoyo financiero y técnico de la UE y de los Estados, sobre estos últimos recaerá la responsabilidad de facilitar este proceso.²⁷

La *Resolución del Parlamento Europeo de 9 de septiembre de 2015 sobre la dimensión urbana de las políticas de la UE*²⁸ se produce en un contexto de refuerzo de la dimensión urbana de los Fondos Estructurales y de Cohesión en razón de lo determinado por el *Reglamento FEDER 1301/2013*, donde se asigna al menos un 5% de la ayuda financiera a las acciones integradas para un desarrollo urbano sostenible. Se establece la delegación de las tareas de gestión en las autoridades urbanas, otorgándoseles más responsabilidades en las tareas relacionadas con la selección de las operaciones, mediante la creación de herramientas como: las inversiones territoriales integradas (ITI) y el desarrollo local impulsado por la comunidad (CLLD, por sus siglas en inglés). Y se asigna un presupuesto específico para las acciones innovadoras, con el fin de probar nuevas soluciones relacionadas con el desarrollo urbano sostenible, y creando una red de desarrollo urbano.

Así mismo, el documento toma como premisa la obligación de los Estados Miembro de garantizar la participación temprana de las autoridades urbanas en el procedimiento de formulación de políticas de la UE, recogido en el *Reglamento 1303/2013 por el que se establecen disposiciones comunes en razón del principio de asociación y en el Código Europeo de Conducta*²⁹.

El Parlamento reconoce en su planteamiento el contenido de diferentes documentos producidos en el seno de la UE, entre los cuales se destacan: Comunicaciones e informes de la Comisión Europea sobre la materia, tales como la *Declaración de Toledo* adoptada en el Consejo informal de Minis-

²⁷ Comisión Europea, *Documento de Trabajo* SWD(2015) 109 final/2 (Bruselas 27.05.2015) disponible en http://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/consultations/urban-agenda/

²⁸ Resolución del Parlamento Europeo, *La dimensión urbana de las políticas de la UE*, DOUE C 316/13, 22 de septiembre de 2017, disponible en

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2017:316:FULL&from=ES>

²⁹ Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de septiembre de 2015, sobre la dimensión urbana de las políticas de la UE (2014/2213(INI)). DOUE. 22 de septiembre de 2017. Disponible en <https://goo.gl/Fm9LhJ>

tros de Desarrollo Urbano celebrado en junio de 2010, la *Carta de Leipzig* sobre ciudades europeas sostenibles también adoptada por el Consejo informal de Ministros de Desarrollo Urbano celebrado en mayo de 2007³⁰, y diferentes dictámenes del Comité de las Regiones y del Comité Económico y Social relacionados con el desarrollo urbano sostenible.

La Resolución del Parlamento recoge, por un lado, el apoyo de dicha institución a la iniciativa de la Comisión de trabajar en la elaboración de una *Agenda Urbana para la UE*, entendida esta como: un marco coherente para las políticas europeas, con una dimensión urbana, destinado a mejor encuadrar las soluciones urbanas con los retos a que se enfrenta la UE. Y por otro lado, recopila una serie de solicitudes formalmente dirigidas a la Comisión con relación a la elaboración de la agenda, entre las cuales destacan:

- La priorización en la agenda del desarrollo de soluciones de gobernanza capaces de responder satisfactoriamente a los retos y objetivos de un desarrollo sostenible, económica y socialmente integrador de las áreas urbanas en Europa.
- La plena alineación de la agenda con los objetivos y las estrategias generales de la UE, principalmente con *Europa 2020*, y con los objetivos de cohesión territorial.
- Una agenda integradora que tenga en cuenta la diversidad de las entidades territoriales de la UE y los vínculos transfronterizos y entre el mundo rural y el urbano.
- La elaboración de una comunicación detallando las características de la agenda sobre las bases del acervo urbano y de una consulta exhaustiva a los diferentes actores y partes interesadas (incluidos interlocutores económicos, sociales y de organizaciones de la sociedad civil).
- Un modelo de trabajo de la agenda, que acepte un nuevo modelo de gobernanza de múltiple nivel basado en asociaciones y en una auténtica colaboración. Un modelo capaz de combinar estructuras de gobierno formales con estructuras de gobernanza informales flexibles cercanas a la sociedad digitalizada y adaptado a la realidad de los problemas. Un modelo que mejore la cooperación de múltiples niveles (vertical y horizontal), con agentes gubernamentales y no gubernamentales de ámbito local, regional, estatal y europeo, acercando

³⁰ Sobre la Carta de Leipzig vease Kate Elliott, ed., *Ten years after the Leipzig Charter. The enduring relevance of integrated urban development in Europe*, (Bonn: Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development and Federal Office for Building and Regional Planning, 2017), 7-9.

así el gobierno a los ciudadanos y mejorando la legitimidad democrática del proyecto europeo.

Con relación a la aplicación de la agenda, la Resolución recoge la posición del Parlamento a favor de un mayor protagonismo de las ciudades y entes locales. Sobre todo cuando insta a la Comisión a colaborar estrechamente con todas las partes interesadas pertinentes, sobre todo las de ámbito local, en el desarrollo de los trabajos de: catalogación de los retos; identificación de obstáculos e incoherencias; determinación de déficits de capacidades o conocimientos conformadores del marco conceptual compartido caracterizador de la agenda.³¹ Y también, cuando solicita a los Estados Miembro «a que asocien íntegramente a las ciudades y las áreas urbanas funcionales y a que las incluyan en el desarrollo y la programación de políticas estratégicas (tales como programas de reforma nacional, acuerdos de asociación y programas operativos)» y les pide que «fortalezcan su intercambio de experiencia sobre programas nacionales de desarrollo urbano, que capacita a las ciudades para cumplir los objetivos de Europa 2020, mediante la organización periódica de reuniones informales del Consejo en las que participen los ministros responsables de desarrollo urbano»³².

Ambas líneas argumentales, las de la Comisión y el Parlamento, deben ser contrastadas con la respuesta dada por la *Declaración de Ministros sobre la Agenda Urbana para la UE*, conocida como la *Declaración de Riga*, aprobada en la reunión informal de Ministros de la UE responsables de la Cohesión Territorial y Asuntos Urbanos, realizada en junio de 2015.³³ Dichas reuniones, aun no contando con orden del día ni la adopción de decisiones vinculantes, han permitido a los ministros relacionados con los asuntos urbanos intercambiar y debatir sugerencias y programas de una manera más distendida e informal. Considerando la ausencia de competencias explícitas de la UE en materia urbana, las reuniones informales han conformado un espacio donde llegar a consensos entre y con los Estados Miembro sobre cuestiones prácticas de la Políticas de Cohesión de la UE.

³¹ El Parlamento defiende que tales retos deberían responder a los siguientes criterios: «1) se adecuarán al marco conceptual común; 2) serán retos urbanos importantes con repercusiones significativas en los municipios, las ciudades y las áreas urbanas funcionales de los Estados miembros; 3) no podrán resolverlos los Estados miembros de manera unilateral; 4) el planteamiento de la UE aportará un valor añadido claro». DOUE C 136/13, 22 de septiembre de 2017: 130.

³² *Ibíd.*, p.131.

³³ Conclusiones de la Reunión informal de Ministros de la UE responsables de Cohesión Territorial y Asuntos Urbanos de Riga (Riga, 10 de junio de 2015) disponible en <http://www.eukn.eu/news/detail/latvian-presidency-signs-declaration-of-ministers-towards-the-eu-urban-agenda/>

De manera específica, la Declaración aprobada en Riga supuso el paso definitivo en la construcción de la agenda en el sentido de que en ella quedan reflejados los principios básicos, elementos esenciales y límites con los cuales los Estados Miembro se sienten cómodos para seguir afrontando el reto³⁴. También consolida las discusiones y entendimientos previos de los gobiernos nacionales, la Comisión Europea y otras instituciones de interés en la materia. Entre los principales elementos recogidos en la Declaración, se encuentran:

- El reconocimiento de la diversidad de las zonas urbanas.
- Las oportunidades que ofrecen.
- La mejora de la dimensión urbana de las políticas europeas.
- La cooperación entre las zonas urbanas de la UE.
- La importancia de las pequeñas y medianas áreas urbanas, y el potencial que ofrecen en términos de desarrollo territorial y realización de los objetivos de la Unión Europea.

Por otro lado, merece destacar la visión que el Comité de las Regiones, órgano más próximo a la representación de las ciudades en el proyecto europeo, tiene para el futuro de la Política de Cohesión y el rol de las ciudades en esta nueva etapa.

El Comité de las Regiones, como órgano representativo de las regiones y ciudades en el marco de la UE reconoce, en su *Dictamen sobre el futuro de la política de cohesión después de 2020 — Por una política de cohesión europea fuerte y eficiente después de 2020*³⁵, la importancia del refuerzo de la Política de Cohesión económica, social y territorial previsto para el periodo de programación 2013-2020. La razón principal radica en que ésta se dirige a todas las ciudades de la UE, impactando en sus vidas diarias, en aspectos tales como el aseguramiento y la creación de nuevos puestos de trabajo por medio de la creación de las condiciones para una competencia justa y la inversión estratégica en la economía real de los mercados. Así mismo, se reconoce su amplitud e importancia con relación a los Estados Miembro, regiones y municipios más débiles en el sentido de que puedan empezar a beneficiarse de la integración de la Unión y su valor añadido.

³⁴ Sobre el proceso de consolidación de la agenda y los principales hitos que le conforman vea-se Eduardo de Santiago Rodríguez, «El proceso de construcción de la Agenda Urbana de la Unión Europea: de la Declaración de Toledo al Pacto de Amsterdam», *Territory of Research on Settlements and Environment* 18 (2017): 25-46, doi: 10.6092/2281-4574/5324.

³⁵ Reflexiones en base al contenido del Dictamen del Comité de las Regiones, *El futuro de la política de cohesión después de 2020 — Por una política de cohesión europea fuerte y eficiente después de 2020*, DOUE C 306/03, 15 de septiembre de 2017: 8-19, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2017:306:FULL&from=ES>

No obstante, hay una serie de cuestiones que, desde el punto de vista del Comité de las Regiones, deben ser evaluadas y reconducidas para que la Política de Cohesión siga contribuyendo de manera decisiva y solidaria al desarrollo de una ciudadanía europea capaz de superar procesos críticos hacia un modelo de crecimiento inteligente, integrador y sostenible.

La inevitable disociación del futuro de la Política de Cohesión con el futuro de la UE, en general, pone de manifiesto la necesidad de restablecer su legitimidad ante sus ciudadanos. Desde el comienzo de la crisis económica en 2007, han percibido el aumento de las disparidades entre regiones de forma mucho más desproporcionada que las diferencias entre países. La Política de Cohesión debe alcanzar un nuevo impulso para abordar eficazmente los retos específicos de cada región y ciudad según un enfoque territorial. Su futuro y el futuro de la propia Unión, ante un escenario de aumento de la desconfianza, intolerancia y repliegue comunitario de las sociedades europeas, exige un ejercicio reforzado de solidaridad en beneficio de los ciudadanos. Una actuación centrada en el combate de las desigualdades, el mantenimiento y alcance de condiciones de vida dignas y el respeto a los Derechos Humanos.

Para todo ello, es clave que la acción coordinada de los múltiples niveles de gobernanza, característica de la Política de Cohesión y que aun en la actualidad representa un reto, se desarrolle de manera eficiente y eficaz. Será estratégico que los entes locales y las regiones puedan aprovecharse no solo de las oportunidades que la Política de Cohesión brinda asociadas al cambio tecnológico y climático, sino también que les sea permitido y propicio crear oportunidades para su ciudadanía.

Así mismo, es imprescindible que el enfoque estratégico que se adopte a nivel europeo sea lo suficientemente flexible y que respondan a los desafíos reales identificados sobre el terreno en todos y cada uno de sus territorios. La Política de Cohesión debe ser capaz de buscar soluciones integradas, no rígidas y diferenciadas, considerando de manera específica las diversas realidades a nivel local y regional, más allá de los distintos ámbitos políticos y temas, conformando un instrumento útil ante el manejo de nuevos retos.

Una preocupación constante sobre el éxito de la Política de Cohesión y la aplicación de los programas de los Fondos Estructurales reside, según el referido Comité, en la falta de capacidad suficiente y gobernanza sólida de muchos de los entes regiones y locales. La correcta gestión o ejecución de estos fondos pasa por la adopción de un nuevo enfoque para la capacitación de estos actores. Así mismo, se defiende que en la futura reforma de la Política de Cohesión, se tome como prioridad la reducción de las trabas burocráticas en la configuración de sus requisitos generales y en la aplicación y ejecución de sus distintos programas y proyectos, tanto por los entes locales

y regionales como por los beneficiarios finales. La complejidad del sistema no puede ser desproporcionada con relación al valor añadido previsto, bajo el riesgo de que la Política de Cohesión se perciba por la ciudadanía como un símbolo más de lo alejada que pueda estar la UE de la realidad.

La Política de Cohesión también debe ser evaluada desde la necesidad de que, incluso tras la salida del Reino Unido de la UE, siga dotada de suficientes recursos en el próximo marco financiero plurianual, manteniendo al menos su mismo porcentaje en el presupuesto comunitario.

Por último, cabe destacar el llamamiento que el Comité de las Regiones hace a las ciudades y regiones en el sentido de que se aumente la visibilidad de las intervenciones de la Política de Cohesión para la integración de la Unión mediante una comunicación adecuada hacia la ciudadanía. Es necesario que los logros de la Política de Cohesión en el plano económico, social, territorial, medioambiental, cultural y político sean percibidos por los ciudadanos ante el potencial que presentan para superar la crisis de identidad de la UE.

En el contexto de los consensos asumidos en la *Declaración de Toledo* (2010) y en la *Declaración de Riga* (2015), en mayo de 2016, durante la Presidencia de los Países Bajos, los Ministros responsables de Asuntos Urbanos de la UE firmaron el *Pacto de Ámsterdam*³⁶ en el cual quedan recogidos los elementos y el marco operativo de la *Agenda Urbana para la UE*. La nueva Agenda queda definida como un conjunto coherente de acciones impulsadas por parte de los Estados Miembro, la Comisión Europea, las ciudades y otros actores interesados, encaminada a fortalecer la dimensión urbana de tanto de las políticas estatales como de las políticas de la UE y a desarrollar el potencial pleno de las zonas urbanas europeas.

De conformidad con las recomendaciones del Parlamento Europeo, en este marco se plantea una nueva forma de gobernanza multinivel, en la cual prevalece la orientación al trabajo conjunto de los actores interesados³⁷. Así mismo, la Agenda queda establecida en consonancia y en base al *urban acquis* (acervo urbano)³⁸ conformador de la Política Urbana de la UE. Refleja el entendimiento común del desarrollo urbano en Europa confor-

³⁶ Conclusiones de la Reunión informal de Ministros de la UE responsables de Asuntos Urbanos de Ámsterdam (Ámsterdam, Países Bajos: 30 de mayo de 2016) disponible en:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf

³⁷ Para una revisión de la construcción de una gobernanza multinivel a nivel de UE: Adam Jay Marshall, «Europeanization at the urban level: local actors, institutions, and the dynamics of multi-level interaction», *Journal of European Public Policy*, 12 (4) (2004): 668-686, doi 10.1080/13501760500160292.

³⁸ Sobre el *urban acquis*: Moneyba González Medina, «La europeización urbana a través de la política de cohesión», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 104 (2013): 138-40.

mado a lo largo de los años y descrito en diferentes documentos que se han ido aprobando, tales como la *Carta de Leipzig* (2007), la *Declaración de Marsella* (2008) y las anteriormente mencionadas *Declaración de Toledo* (2010) y *Declaración de Riga* (2015).

No se contempla la creación de nuevas fuentes de financiación europea para el desarrollo operativo de la nueva agenda. Tampoco se identifica la necesidad de constituir nuevas burocracias administrativas. La distribución de competencias legales y de trabajo existentes quedan inalteradas, así como las estructuras de toma de decisiones, y no hay previsión alguna sobre la transferencia de competencias a nivel de UE (en consonancia con lo dispuesto en los artículos 4 y 5 del Tratado de la UE). Con relación a su contenido, la *Agenda Urbana para la UE* se centra en:

- Mejorar la regulación e implementación de las políticas, la legislación y los instrumentos ya existentes en el marco de la UE.
- Mejorar la financiación comunitaria por medio de la identificación, apoyo, integración y mejora de las fuentes de financiación ya existentes, agilizando su uso por parte de las autoridades urbanas, así como la implementación más efectiva de las intervenciones y una mejor gestión y aplicación de los fondos orientados al desarrollo urbano.
- Mejorar las bases de conocimiento y del intercambio de experiencias y buenas prácticas exitosas considerando que, pese a la existencia de diferentes iniciativas europeas en este sentido (*EUKN, ESPON, URBACT, JPI Urban Europe, URBAN AUDIT* o *HORIZON 2020*), el conocimiento urbano en el entorno de la UE sigue aún muy fragmentado y son muchas las dificultades para su coordinación.

En el ámbito operativo, el conjunto de actuaciones queda englobado en tres bloques: la mejora de la coordinación de las iniciativas existentes de la Comisión Europea; los *partenariados* o asociaciones temáticas; y la mejora de la coordinación, la cooperación institucional y la gobernanza multinivel en temas urbanos (*Gobernanza de la Agenda Urbana para la UE*).

IV. Las ciudades en la gobernanza futura de la Unión Europea y del Mundo

El *Libro Blanco sobre el Futuro de la Unión Europea* (2017)³⁹, entre otras muchas cosas, supone el reconocimiento de que en el nuevo escena-

³⁹ *Libro Blanco sobre el Futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025*. COM (2017) 2025 de 1 de marzo.

rio a impulsar tras el 2020, habrá que hacer especial hincapié en recuperar la legitimidad en relación con las ciudadanas y ciudadanos de los Estados miembros, que viven en las ciudades, entes locales y municipios de la Unión.

El 20 de noviembre de 2017 se publica el *Informe de la Comisión para el Consejo sobre la Agenda Urbana para la UE*⁴⁰, en el que se hace mención a la división de las instituciones europeas que están involucradas en la Política Urbana.

«La Agenda Urbana para la UE constituye el marco común para todas las iniciativas en materia de política urbana emprendidas por la Comisión. Este es el caso concreto de la Asociación Europea para la Innovación en Ciudades y Comunidades Inteligentes¹⁵, la Iniciativa de Programación Conjunta “Europa Urbana”¹⁶, Horizonte 2020¹⁷, el Pacto de los Alcaldes¹⁸ (en el que muchas acciones están en consonancia con las prioridades clave, tanto de la Agenda Urbana para la UE como de la Nueva Agenda Urbana, es decir, el derecho a la ciudad; los espacios públicos; la resiliencia urbana), las Acciones Innovadoras Urbanas (en las que las convocatorias se han ajustado a los doce temas de la Agenda Urbana para la UE) y los compromisos internacionales.»

Desglosa el presupuesto dedicado a dicha política de la UE: en torno a 100.000 millones de euros en el período 2014-2020 de Fondos FEDER y 116.000 millones de euros en el período 2011-2016 procedentes del BEI. Y define bien la misión de la *Agenda Urbana para la UE* en los próximos años: *Better regulation, better funding and better knowledge* (mejora de la legislación, financiación y conocimiento).

Dicho escenario coincide en el tiempo con la *Agenda 2030*⁴¹, aprobada por Naciones Unidas en 2015, que compila 17 Objetivos para un Desarrollo Sostenible y subrayaba, y recoge en su objetivo 11, la necesidad de convertir las ciudades, en espacios inclusivos, seguros, *resilientes* y sostenibles.

Hoy, más de la mitad de la población mundial vive en zonas urbanas y esta cifra aumentará al 70% en 2050, si bien, en regiones como Latinoamérica o Europa, ya se han alcanzado dichos porcentajes en la actualidad. Como resultado de esta acelerada evolución, las ciudades se han convertido en epicentro de los grandes retos de la humanidad. Los problemas vinculados con la contaminación y el cambio climático encuentran fundamento en los modelos

⁴⁰ *Informe de la Comisión al Consejo sobre la Agenda Urbana para la UE*. COM (2017) 657 final de 20 de noviembre

⁴¹ *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015.

de movilidad y transporte adoptados en las ciudades, así como en la sobreexplotación en el uso y consumo de espacios y recursos. La necesidad de generar desarrollo económico y empleo, fuente de autoestima, autonomía personal y bienestar, planea sobre las ciudades. Las contradicciones y desajustes del modelo económico global han provocado crecientes desigualdades que se concentran, sobre todo, en las periferias urbanas, donde habita un tercio de la población urbana en asentamientos informales y suburbios. El fomento de la creatividad y el acceso a la cultura y la educación tampoco han salido bien paradas en la gobernanza de las ciudades. El desarrollo sostenible basado en un desarrollo humano —medioambiental, económico, social y cultural— implica promover un desarrollo urbano sostenible e integral.

La *Nueva Agenda Urbana*⁴² aprobada en HABITAT III, tras varios años de debate y contraste, supone el primer paso de una larga serie que habrá que ir dando en dicha dirección. Es un breve documento de 24 páginas y 175 puntos, que recogen: una visión compartida en torno al desarrollo urbano sostenible; una llamada a la acción coordinada de instituciones, empresas, entidades sociales y ciudadanía; y una propuesta de implementación soportada en el diseño, gobernanza, planificación y gestión de las ciudades.

Cuestiones muy importantes quedan sin respuesta. Se requiere un gobierno del mundo eficiente y eficaz a partir del empoderamiento de los organismos internacionales frente a las soberanías nacionales. Las medidas propuestas no son vinculantes para los estados y generan incertidumbre. La presencia de regiones, ciudades y municipios exige un modelo de gobernanza multinivel suficiente y adecuado. Una agenda de estas características necesita de una sincera implicación del tejido empresarial en el cumplimiento de los objetivos y medidas planteadas. Las entidades sociales sin ánimo de lucro deben encontrar espacios de co-creación, pero también de corresponsabilidad. Y la ciudadanía necesitará interiorizar valores como la alteridad, empatía y solidaridad para afianzar una apuesta como la planteada.

La cuestión a plantearse a corto plazo es cómo una posible *Nueva Agenda Europea* puede orientar el proyecto comunitario en su conjunto pero, de un modo especial, las Políticas de Cohesión, Regionales y Urbanas, junto al Marco Financiero Plurianual, en el período 2021-2027, siendo permeables a la *Agenda 2030*, los *ODS* y la *Nueva Agenda Ur-*

⁴² La *Nueva Agenda Urbana* se aprobó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) celebrada en Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016. La Asamblea General de las Naciones Unidas refrendó la *Nueva Agenda Urbana* en su sexagésimo octava sesión plenaria de su septuagésimo primer período de sesiones, el 23 de diciembre de 2016.

bana de Naciones Unidas, sin perder de vista las tareas pendientes en el proceso de construcción de la Unión Europea. El futuro de las Políticas de Cohesión, Regional y Urbana debe integrar en su reflexión y acción la *Agenda 2030* como un elemento inspirador, y convertirse de esta manera en una palanca de transformación que permita avanzar a las regiones y ciudades de la Unión Europea en el cumplimiento efectivo de los *ODS*.

Para ello, es necesaria, por un lado, una gobernanza transversal que integre medidas de desarrollo sostenible, de carácter medioambiental, económico, social y cultural. Una gobernanza basada en una mirada integral de las ciudades, desde la ordenación del territorio, el uso sostenible de recurso y espacios, hasta la consolidación de valores democráticos, pasando por la generación de riqueza, empleo y bienestar. Una gobernanza que apuesta por la compacidad, *cooperatividad*, cohesión y creatividad. Y, por otro lado, una gobernanza transectorial que potencie la implicación de instituciones, empresas, entidades sociales y ciudadanía en el presente de las ciudades que habitan. Una gobernanza que apuesta por la información, transparencia, comunicación, confianza, cocreación, corresponsabilidad, experiencia y complejidad. Todo ello, desde la toma en consideración de las ciudades como ecosistemas de innovación transformadora en el marco de la Unión Europea y del Mundo.

V. Referencias bibliográficas

- Atkinson, Rob, «The Emerging ‘Urban Agenda’ and the European Spatial Development Perspective: Towards an EU Urban Policy?», *European Planning Studies*, Vol. 9, n.º 3 (2001): 385-406.
- Chalmers, Damian, Gareth Davies, y Giorgio Monti. *European Union Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
- Davies, Karen. *Understanding the European Union*. London: Routledge, 2013.
- Elliott, Kate, ed. *Ten years after the Leipzig Charter. The enduring relevance of integrated urban development in Europe*. Bonn: Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development y Federal Office for Building and Regional Planning, 2017.
- Funck, Bernard y Ludovico Pizzotti. *European Integration, Regional Policy and Growth*. Washington, D.C.: The World Bank, 2003. Doi.org/10.1596/0-8213-5395-0.
- González Medina, Moneyba, «La europeización urbana a través de la política de cohesión», *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 104 (2013): 133-154.
- Hooghe, Liesbet. *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

- Kern, Kristine, «When Europe Hits City Hall: The Europeanization of Cities in the EU Multi-level System». Paper presentado en la Conferencia bienal de la Asociación de Estudios Europeos, Montreal, 2007.
- Marshall, Adam Jay. «Europeanization at the urban level: local actors, institutions, and the dynamics of multi-level interaction». *Journal of European Public Policy*, 12 (4) (2004): 668-686. Doi 10.1080/13501760500160292.
- Santiago Rodríguez, Eduardo de. «El proceso de construcción de la Agenda Urbana de la Unión Europea: de la Declaración de Toledo al Pacto de Amsterdam». *Territory of Research on Settlements and Environment* 18 (2017): 25-46. Doi: 10.6092/2281-4574/5324.
- Schutze, Robert. *European Union Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- Steed, Michael. «Failure or long-haul? European elections and European integration». *Electorat Studies* 3 (1984): 225-234. Doi.org/10.1016/0261-3794 (84) 90003-9.

Sobre los autores

Roberto San Salvador del Valle es actualmente es Catedrático de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas en la Universidad de Deusto., Licenciado en Filosofía y Letras (Historia), Doctor en Filosofía y Ciencias de la Educación y Master en Ocio y Potencial Humano por la Universidad de Deusto y Leeds University. Es Director de Deusto Cities Lab, cátedra transdisciplinar que persigue, a través de proyectos de investigación, programas de aprendizaje y acciones de innovación abierta, la transformación de las ciudades a través de la gobernanza transversal y transectorial. Ha sido Director del Instituto de Estudios de Ocio (2000-2007) y Vicerrector de Comunicación, Plurilingüismo e Innovación Social (2007-2015). Su actividad docente se concentra en el Grado de Turismo, Master Universitario en Dirección de Proyectos de Ocio, Cultura, Turismo, Deporte y Recreación y Master Universitario en Organización de Congresos, Eventos y Ferias, así como en el Doctorado en Ocio y Desarrollo Humano. Sus publicaciones, artículos y libros tratan principalmente sobre el fenómeno del ocio, ciudad, políticas y gobernanza. Último libro: *Tecnología digital y nuevas formas de ocio* [ISBN 978-84-16982-41-7]. Último artículo: *Relación entre las prácticas de ocio significativas de la juventud y el emprendimiento social. El caso Think Big Jóvenes* [DOI:10.14198/OBETS2017.12.1.16]. Último capítulo de libro: *Ciudad, gobernanza y experiencia de ocio a lo largo de la vida* [ISBN 978-84-16982-12-7]. Pertenece al equipo de investigación Ocio y Desarrollo Humano, que cuenta con el reconocimiento oficial del Gobierno Vasco.

Geana de Miranda Leschko es actualmente investigadora colaboradora de la Deusto Cities Lab Katedra de la Universidad de Deusto. Licen-

ciada en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad Federal de Santa Maria (Brasil), Máster en Derecho de Empresas y Doctora Cum Laude en Derecho Urbanístico por la Universidad de Deusto. Ha sido Responsable de internacionalización en el Cluster de Industrias de Medio Ambiente de Euskadi ACLIMA (2011-2015), donde desarrollo un profundo conocimiento práctico de los desafíos medioambientales y de sostenibilidad enfrentados por diferentes ciudades, regiones y países del mundo, compartiendo una visión triple hélice (tejido empresarial, instituciones públicas y sector del conocimiento) sobre ellos. Su actuación como investigadora viene centrándose en la conformación de la Política Urbana de la Unión Europea, la integración normativa y política de los postulados del desarrollo urbano sostenible integrado en España y la actuación de las ciudades en clave de innovación. Su última publicación: «Diferentes tipos de estrategias en materia de Política Urbana para la regeneración de barrios vulnerables en ciudades latinoamericanas desde el análisis comparativo de la experiencia en las ciudades europeas» en *Anais do IV ENANPARQ*, Porto Alegre, 25-29 julio 2016 [ISSN 2358-6214].

Milica Matovic es investigadora predoctoral en Deusto Cities Lab y doctoranda en el programa Ocio, Cultura y Comunicación para el Desarrollo Humano. Es Licenciada en Lengua española y literaturas hispánicas de la Universidad de Belgrado y tiene Master en Dirección de proyectos de Ocio por la Universidad de Deusto. Tanto para los estudios de Master como para el doctorado, disfrutó de una beca otorgada por la Comisión Europea que le facilitó la estancia académica en la Universidad Sapienza en Roma. Sus intereses se centran en el ámbito de los estudios urbanos, las ciudades creativas y las estrategias culturales para el desarrollo urbano sostenible. Todo esto la ha llevado a participar en diferentes eventos y proyectos entre cuales se destacan: Conferencia Habitat III en Ecuador, Reunión Annual de la Red de UNESCO de Ciudades Creativas en Suecia, EU World Cities en Sudáfrica, Foro UNESCO Zapopan 2017, etc.

About the authors

Roberto San Salvador Del Valle is currently Professor at the University of Deusto. He holds a BA in History, and Geography and a PhD in Philosophy and Educational Sciences and a MA in Leisure Studies. He is Director of the Deusto Cities Lab, a trans-disciplinary Chair pursued through research projects, learning programs and actions open innovation, transforming cities through transversal and transectoral city governance. He has been Director of the Institute of Leisure Studies

(2000-2007) and Vice-Rector for Communication, Multilingualism and Social Innovation (2007-2015). He teaches BA courses on Tourism and MA courses on Leisure Management, MA courses on Congress, Event and Trade Fair Management Specifically, he teaches the following subjects: Leisure and Tourism Policies (BA), Tourism Law (BA), Leisure Policies (MALM), Leisure, City and Event Policies (MACETM) and Leisure Theory (PHD). His publications mainly focus on leisure phenomenon, cities, policies and governance. Last book: *Tecnología digital y nuevas formas de ocio* [ISBN 978-84-16982-41-7]. Last paper: *Relación entre las prácticas de ocio significativas de la juventud y el emprendimiento social. El caso Think Big Jóvenes* [DOI:10.14198/OBETS2017.12.1.16]. Last book chapter: *Ciudad, gobernanza y experiencia de ocio a lo largo de la vida* [ISBN 978-84-16982-12-7]. He is part of the Leisure and Human Development research team. It is an official recognized research team by Basque Government.

Geana de Miranda Leschko is currently researcher collaborator at Deusto Cities Lab Katedra of the University of Deusto. Degree in Legal and Social Sciences from the Federal University of Santa Maria (Brazil), Master in Business Law and Doctor Cum Laude in Urban Law from the University of Deusto. She has been responsible for internationalization in the Cluster of Environment Industries of the Basque Country ACLIMA (2011-2015), where she developed a deep practical knowledge of the environmental and sustainability challenges faced by different cities, regions and countries of the world. Sharing a triple-helix vision (business sector, public institutions and knowledge sector) about them. Her work as a researcher is focused on shaping the Urban Policy of the European Union, the normative and political integration of the postulates of integrated urban sustainable development in Spain and the action of cities as spaces for innovation. Latest publication: «Different strategies for urban regeneration policy for vulnerable neighbourhoods in Latin American cities: a comparative analysis of experience in European cities» in *Annal of ENANPARQ*, Porto Alegre, 25-29 July 2016 [ISSN 2358-6214].

Milica Matovic is predoctoral researcher fellow at Deusto Cities Lab and PhD candidate in the Leisure, Culture and Communication for Human Development program. She has a degree in Spanish Language and Hispanic Literatures from the University of Belgrade and has a Master's Degree in Leisure Project Management from the University of Deusto. For both Master's and Doctorate studies, she enjoyed a scholarship granted by the European Commission that facilitated her academic stay at Sapieza

University in Rome. Her interests are centered in the field of urban studies, creative cities and cultural strategies for sustainable urban development. All this led her to participate in different events and projects among which stand out: Habitat III Conference in Ecuador, Annual Meeting of the UNESCO Network of Creative Cities in Sweden, EU World Cities in South Africa, UNESCO Zapopan Forum 2017, etc.

The Future of Cohesion Policy in England: Local Government Responses to Brexit and the Future of Regional Funding*

*El futuro de la Política de Cohesión en Inglaterra:
Respuestas del gobierno local al Brexit
y el futuro de la financiación regional*

Christopher Huggins
University of Aberdeen
christopher.huggins@abdn.ac.uk

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-58-2018pp131-153>

Summary: I. Introduction.—II. Context: English local government and EU regional policy.—III. Local perspectives during the referendum campaign. 1. Structural constraints. 2. The centralized nature of the referendum campaign. 3. Local politics. —IV. Local perspectives after the referendum.—V. Surveying local authorities' attempts to influence post-Brexit regional policy.—VI. Conclusions.

Abstract: Brexit presents English local authorities with significant uncertainties. This is particularly the case with EU regional policy, which, in a context of political centralization and budgetary pressures, has become an important means for local authorities to undertake projects in their local areas. While local authorities were relatively quiet during the referendum campaign, there is now concern about the long-term future and availability of regional policy support. This article offers an initial survey of local authorities' role during the campaign and their attempts to influence post-Brexit regional policy. It shows that local authorities' attempts to engage in these debates, both before and after the referendum campaign, have been hampered by inherent centralization in the English political system.

Keywords: Brexit; EU funding; local government; regional policy.

Resumen: *La salida del Reino Unido (UE) de la Unión Europea (UE), el "Brexit", suscita enormes incertidumbres a las autoridades locales inglesas. Es el caso, en particular de la política regional de la UE, que en los últimos años se ha transformado en una importante fuente de apoyo financiero para los proyectos de ámbito local, en un contexto de creciente centralización política y ajuste*

*

presupuestario. Si bien durante la campaña del referéndum, las autoridades locales permanecieron relativamente tranquilas, en estos momentos se observa una gran preocupación sobre el futuro y la disponibilidad del apoyo de la política regional de la UE. Este artículo aporta una visión inicial sobre el papel jugado por las autoridades locales durante la campaña y sus intentos por influir en la política regional tras el Brexit. El artículo muestra como los intentos de las autoridades locales por implicarse en estos debates, antes y después de la campaña del referéndum, han sido obstaculizados por una inherente centralización del sistema político inglés.

Palabras clave: *Brexit; financiación UE; gobierno local; política regional.*

I. Introduction

The United Kingdom's (UK) withdrawal from the European Union (EU) presents significant challenges for local government. Local authorities have undergone a significant process of Europeanization, particularly since the late 1980s, and are arguably one of the most Europeanized parts of the British state.¹ They are directly responsible for the implementation of around 70 per cent of EU legislation and policy. EU rules, such as on procurement and state aid, affect the way they deliver local services. Through the Committee of the Regions, the local level is formally recognized in the EU's institutional structure and has a formal consultative role in the EU policy process. The EU also provides opportunities for local government to informally engage beyond its territorial limits, and local authorities have taken advantage of these, setting up offices in Brussels to lobby EU institutions, and engaging in transnational networks providing platforms to influence EU policy and share policy innovation and best practices with European partners.

On top of this, local authorities have also been the primary beneficiaries of EU regional funding. This financial support has become increasingly important to local authorities in a context of reducing local budgets and

¹ Mike Goldsmith and Elizabeth Sperling, "Local governments and the EU: the British experience". In *European Integration and Local Government*, ed. by Mike Goldsmith and Kurt Klausen (Cheltenham: Edward Elgar, 1997). Christopher Huggins "Subnational transnational networking and the continuing process of local-level Europeanization", *European Urban and Regional Studies OnlineFirst* (2017). Peter John "Europeanisation in a centralising state: multi-level governance in the UK", *Regional and Federal Studies* 6, No. 2 (1996). Adam Marshall "Europeanization at the urban level: Local actors, institutions and the dynamics of multi-level interaction", *Journal of European Public Policy* 12, No. 4 (2005).

increased pressures on local public services. The potential loss of EU regional policy funding post-Brexit, therefore, puts local authorities in a position of great uncertainty.

Emerging research is starting to examine the future of post-Brexit regional policy,² but little is being done to understand how local authorities —the primary beneficiaries of EU regional funding— are engaging with this issue themselves. This article addresses this gap in two ways. Firstly, it examines the role of local authorities during the EU referendum campaign, finding that despite the importance of EU regional policy to them, they remained neutral. Secondly, it surveys how local authorities are responding to Brexit and the potential loss of EU regional policy support. In contrast to other analysis on post-Brexit regional policy and the impact of Brexit on the local level, the focus here is on the perspectives of local authorities themselves.

Overall, the article finds that local authorities' experience before and after the EU referendum fits the longer-term centralization narrative dominating English local governance. This was evident both during the campaign itself and in local authorities' ongoing efforts to influence post-Brexit regional policy. During the campaign local authorities' lack of resources and independent authority, coupled with a centralization of the political debate during the campaign, served to prevent local issues, including the impact of EU funding, from being discussed. While local authorities have become more vocal on EU funding and the need to replace it since the referendum result, their efforts continue to be hampered by national political indifference to the views of local government.

The article's findings are drawn from an initial analysis of local government policy documents and reports published since the 2016 referendum, and from seven interviews with senior local government officials and councillors. These interviews were conducted as part of a pilot study into how local authorities are responding to Brexit. All data gathered from participants was anonymized. Fieldwork took place between July and August 2017.

While Brexit affects local authorities across the UK, the focus here is on English local government. The nature of asymmetric devolution in the UK means local government arrangements differ across the country. In Northern Ireland, Scotland and Wales the devolved administrations have

² John Bachtler and Iain Begg "Cohesion policy after Brexit: The Economic, Social and Institutional Challenges", *Journal of Social Policy* 46, No. 4 (2017). Olivier Sykes and Andreas Schulze Bäing "Regional and Territorial Development Policy after the 2016 EU Referendum – Initial Reflections and some Tentative Scenarios", *Local Economy* 32, No. 3 (2017).

responsibility for local government, whereas in England, where there has not been any substantive devolution, local government remains controlled by the UK central government in Westminster. Focusing on English local authorities, therefore, allows the question of the future of regional policy to be explored with reference to the longer-term centre-local relationship in England.

The article proceeds as follows. The next section contextualizes English local government, noting local authorities operate in a highly centralized political system and are faced with significant budgetary challenges. As a result of this EU regional funding has become an important resource for them, providing not only financial assistance, but a range of non-pecuniary benefits too. The absence of local authorities from the EU referendum debate is then noted, and three factors which account for this absence — structural constraints, the centralized nature of the campaign and the realities of local politics — are then summarized. Local perspectives after the referendum are then surveyed, showing that local authorities have called on the government to replace EU regional funding, but also to use Brexit as an opportunity to ensure any future funding arrangements better fit local needs and are less administratively burdensome. Noting that local authorities still lack clarity over what post-Brexit regional policy support will look like, the final section surveys how they have engaged with the debate on post-Brexit regional policy support. This finds that while local authorities have been active in lobbying the government and calling for EU funding to be replaced, their success remains hampered by inherent centralization in the English political system.

II. Context: English local government and EU regional policy

Local government in England operates in a highly centralized political system, where local authorities have limited capacity to act and are largely dependent upon central government for financial support.

The centralized nature of local government in England has been the focus of much research.³ English local authorities lack independent legislative capacity and have limited policy making powers, and most of their work is restricted to implementing UK government policy. This means local authorities might be better thought of as ‘local administration’, rather than ‘local government’. Indeed, by one measure, the UK is 31st on an index

³ Colin Copus, Mark Roberts and Rachel Wall, *Local Government in England: Centralisation, Autonomy and Control* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2017).

of the local autonomy of 39 European countries.⁴ While there have been efforts to devolve powers to local authorities, aimed primarily at English city-regions, these attempts are confined to a relatively small number of areas. This devolution agenda has also been criticized for being led from the top-down, lacking adequate consultation and citizen engagement, lacking policy ambition, and failing to give devolved areas the necessary resources to take on the additional policy responsibilities given to them.⁵

English local authorities also lack constitutional protection. As a result, local authorities find themselves in a constantly fluctuating institutional environment, where their role and existence is frequently contested and changed. In recent years this has been illustrated with the abolition of regional development agencies (RDAs), followed by the creation of Local Enterprise Partnerships (LEPs),⁶ and more recently moves towards city deals and combined authorities.⁷ This has led to a confusing patchwork of multiple, inconsistent and overlapping geographies at the local level.

This fluctuating institutional landscape, and especially the abolition of the RDAs, has significant implications for the local level impact of EU regional policy in England. The RDAs played an important role in administering EU regional funding and the presence of local authority representation on RDA boards ensured there was local oversight over the management of EU funds. Following their abolition in 2010, the RDAs' role in the management of EU funding in England was transferred to the central government. RDAs were replaced with LEPs, which were given a role in EU regional policy by having to establish local strategies for how EU Structural and Investment funds should be spent. However, the LEPs' were given limited room for manoeuvre in deviating from centrally prescribed strategic objectives.⁸ Overall, then, the management

⁴ "Self-rule Index for Local Authorities", Committee of the Regions, accessed 9 February 2018, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2015/self-rule-index-for-local-authorities-release-1-0

⁵ David Blunkett, Matthew Flinders and Brenton Prosser "Devolution, Evolution, Revolution ... Democracy? What's Really Happening to English Local Governance?", *The Political Quarterly* 87, No. 4 (2016). Brenton Prosser et al. "Citizen Participation and Changing Governance: Cases of Devolution in England", *Policy and Politics* 45, No. 2. (2017).

⁶ Lee Pugalis and Ben Fisher "English regions disbanded: European funding and economic regeneration implications", *Local Economy*, 26, No. 6-7 (2011).

⁷ Mark Sandford, *Combined authorities* (London: House of Commons Library, 2016). Mark Sandford, *Devolution to Local Government in England* (London: House of Commons Library, 2016).

⁸ Christopher Huggins "Local Enterprise Partnerships and the Development of European Structural and Investment Fund Strategies in England", *European Structural and Investment Funds Journal*, 2, No. 2 (2014).

and oversight of EU funding has become increasingly centralized, and the frequent reorganization of the institutions responsible for economic development has meant the England has struggled to develop a coherent and long-term approach to regional policy.⁹

This inherent centralization is also reflected in local authorities' available resources. Local authorities draw most of their income from two sources: a 'council tax' which is locally levied and collected, and grants provided by the central government. During 2016-17, 57.5 per cent of local authority budgets were financed through central government grants.¹⁰ Only 28 per cent was funded through locally collected council tax.¹¹ Furthermore local authorities are encouraged to keep annual council tax rises to a minimum, and if the rate increases by a certain level set by the government (currently 4 per cent or 2 per cent depending on the type of authority) a local referendum must be held to ratify the increase. Local authorities are therefore largely dependent upon the central government for financial resources. This dependence has been exacerbated in recent years by a programme of austerity pursued by the UK government. This has seen central government grants to local authorities drastically decrease and has led to significant pressures on local budgets at a time when demand for local services, such as social care, is increasing. Indeed, between 2010-11 and 2014-15, local authorities saw their spending power reduced by 27 per cent.¹²

It is in this context of high centralization, institutional instability and public finance pressures, then, that English local authorities have become significant beneficiaries of EU regional funding. To the UK as a whole, the European Regional Development Fund is worth €5.8 billion during the

⁹ Andrew Jones "Here We Go Again: The Pathology of Compulsive Re-organisation", *Local Economy*, 25, No. 5-6 (2010). Lee Pugalis "Sub-national economic development: Where do we go from here?", *Journal of Urban Regeneration and Renewal*, 4, No. 3 (2011). Lee Pugalis "The Regional Lacuna: A Preliminary Map of the Transition from Regional Development Agencies to Local Enterprise Partnerships", *Regions*, 281 (2011). Lee Pugalis and Adam Townsend "Rebalancing England: sub-national development (once again) at the crossroads", *Urban Research and Practice*, 5, No. 1 (2012).

¹⁰ "Local Authority Revenue Expenditure and Financing: 2016-17 Final Outturn, England", Department for Communities and Local Government, accessed 9 February 2018, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/659752/RO_Final_Outturn_2016-17_Statistical_Release.pdf

¹¹ "Council Tax Levels Set by Local Authorities: England 2017-18", Department for Communities and Local Government, accessed 9 February 2018, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/603781/Council_tax_levels_set_by_local_authorities_in_England_2017-18.pdf

¹² Annette Hastings et al., *The Cost of the Cuts: The Impact on Local Government and Poorer Communities* (York: Joseph Rowntree Foundation, 2015).

2014-2020 programming period. This funding is supplemented by national co-financing, meaning its true value is €10.3 billion. Local communities also benefit from a range of other European structural and investment funds, including the European Social Fund (worth €8.7 billion including national co-financing), the European Agricultural Fund for Rural Development (€7.3 billion including national co-financing) and the Youth Unemployment Initiative (€600 million including national co-financing).¹³ While this funding is unevenly distributed across the UK, reflecting uneven levels of regional development, data from the last programming period (2007-2013) shows that all local areas in England received EU regional funding support.¹⁴

In a context where local services are under considerable pressure, and while local authorities are simultaneously seeing their budgets fall, this EU funding has provided an alternative source of income for local authorities to deliver local projects they otherwise would not have been able to afford. The benefits of EU funding to local authorities also goes beyond pure pecuniary terms, with projects often having an ‘added value’ beyond the funding received, such as the exchange of policy knowledge and innovation and research into local policy problems. Many projects have also been used as the basis for developing lasting partnerships and collaborations with local authorities in other European countries.¹⁵

III. Local perspectives during the referendum campaign

Despite the importance of EU regional funding to local areas, and indeed the impact of the EU more broadly on local government, local authorities were surprisingly quiet during the referendum campaign. Indeed, all participants interviewed noted their respective local authorities remained neutral during the EU referendum campaign. Representative organizations, such as the English Local Government Association (LGA), also took a neutral stance.¹⁶ The result of this is a retrospective perception

¹³ “European Structural and Investment Funds: Country Data for United Kingdom”, European Commission, accessed 9 February 2018, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/UK>

¹⁴ “Evaluations of the 2007-2013 programming period”, European Commission, accessed 9 February 2018, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/ec/2007-2013/

¹⁵ Christopher Huggins “Subnational transnational networking and the continuing process of local-level Europeanization”, *European Urban and Regional Studies Online* First (2017).

¹⁶ “Briefing, Leaving the European Union”, Local Government Association, accessed 4 July 2016, http://www.local.gov.uk/web/guest/media-releases/-/journal_content/56/10180/7870973/NEWS

by local authorities that they could have done more to engage with the debate,¹⁷ and that they failed to adequately explain the benefits brought by EU funding to their local areas.¹⁸

Three reasons account for this lack of engagement during the campaign: structural constraints, the centralized nature of the referendum campaign, and the realities of local politics.

1. *Structural constraints*

Local authorities were first presented with a legal barrier during the pre-election period, also known as ‘purdah’. During this period, held before all elections and referendums in the UK, local authorities are bound by a code of practice which prevents them from issuing any communication or publicity which may be seen to influence voters.¹⁹ Local authorities have often applied this code of practice in a risk averse way to avoid complaints.

The purdah period for the EU referendum began on 27 May 2016, and, in the four weeks preceding the referendum, effectively prohibited local authorities from publishing any material related to the referendum or which could be perceived to influence voters. Some local authorities also held local elections in May 2016, with the pre-election period starting on 27 March 2016.²⁰ The effect of this was a prolonged period spanning three months, where local authorities were not permitted to engage with the referendum debate. The presence of these rules, and the fact local authorities were responsible for administering the poll, meant even outside of the purdah period local authorities were reluctant to engage in the debate as it was not deemed to be their place to do so.²¹

Outside of this extended purdah period, local authorities were faced with another structural barrier preventing them from playing an active role in the referendum campaign: a lack of resources. As noted in Section II above, local authorities have been subject to ever decreasing budgets and spending power at a time when demand for their primary services has been increasing. As a result, many local authorities did not have the capacity,

¹⁷ Senior local authority official, interview with the author, 31 July 2017.

¹⁸ Former council leader, interview with the author, 11 July 2017. Senior local authority official, interview with the author, 25 August 2017.

¹⁹ “Code of Recommended Practice on Local Authority Publicity”, Department for Communities and Local Government, accessed 9 February 2018, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/5670/1878324.pdf

²⁰ Neil Johnson, ‘Purdah’ before elections and referendums (London: House of Commons Library, 2017).

²¹ Senior local authority official, interview with the author, 18 August 2017.

both in terms of financial and staff resources, necessary to analyse the impact of the EU on their local areas and engage with the campaigns.

2. *The centralized nature of the referendum campaign*

Despite the impact of the EU on local government, local issues were not the main focus of the referendum campaign. Rather the campaign focused on national political issues which had dominated long-standing debates on the UK's relationship with the EU, such as immigration, sovereignty over decision-making, the economy and the cost of EU membership.²² Those national issues nevertheless have a local impact, but this was never articulated in the referendum debate, nor was local knowledge sought by the main campaigns. Indeed, one interviewee noted their local authority had produced analysis on the impact of the EU on their local area and had offered it freely to both the 'remain' and 'leave' campaigns, but were rebuffed by both.²³ When the campaigns held local events, national political figures were often 'parachuted in', rather than drawing on local political figures.²⁴

This partly reflects a centralization of political debate in England. Indeed, both the official campaigns (Britain Stronger In Europe for 'remain' and Vote Leave for 'leave') were centralized and led by prominent national political figures, and there was a perception among local actors that those involved in the organization of the campaigns saw local government as nothing more than 'toy town politics'.²⁵ Opportunities for local politicians to be given a platform and campaign, for either side, in the referendum based on local issues were therefore limited. As one local official reflected: 'I don't think any of the core issues that were needed to have been understood by local people in the local areas were really picked up on as part of either of the campaigns'.²⁶ There was also scepticism about whether the involvement of local authorities or the communication of local issues would have made a difference to the overall referendum result.²⁷

²² Harold Clarke, Matthew Goodwin and Paul Whiteley, *Brexit: Why Britain Voted to Leave the EU* (Cambridge: Cambridge University Press, 2017). Geoffrey Evans and Anand Menon, *Brexit and British Politics* (Cambridge: Polity Press, 2017).

²³ Senior local authority official, interview with the author, 31 July 2017.

²⁴ Former council leader, interview with the author, 11 July 2017.

²⁵ Council leader, interview with the author, 23 August 2017.

²⁶ Senior local authority official, interview with the author, 31 July 2017.

²⁷ Senior local authority official, interview with the author, 18 August 2017. Senior local authority official, interview with the author, 31 July 2017.

On top of this, the focus on the national debate meant that the possibility of a leave vote was not taken seriously by some local authorities. Consequently many local authorities did not consider undertaking any analysis of the referendum or its possible outcomes. As one local official noted: ‘there was no resource which went into investigating the likely impact or costs [of a leave vote] on the local picture’.²⁸

3. *Local politics*

Local political realities also prevented local authorities from playing an active role in the campaign. Analysis of voter behaviour in the EU referendum shows that the way people voted transcended traditional party allegiances and left-right politics. Voters instead were split along the lines of social values, age and education.²⁹ This applied equally to local government, and meant local authorities as a whole remained neutral. As noted by the LGA: ‘local government holds a range of views about the future of Britain’s membership of the EU which is why the LGA remained neutral during the referendum’.³⁰ This applied within, as well as across, local authorities. Indeed, because Brexit cut across party political lines, many local leaders were wary of the potential for splits within their own cabinets,³¹ or the potential for fragile governing coalitions to collapse.³² Many council leaders therefore pursued a policy of active neutrality in the referendum debate. As noted by one local authority leader: ‘from a party political perspective ... it was better to just leave it alone’.³³

The presence in some areas of local elections in the month preceding the referendum also had an impact. In addition to extending the purdah period for local authorities, local politicians were concerned that the referendum debate would overshadow local democracy, with voters using local elections as a ‘dry run’ of the referendum rather than focusing on local political issues. As one local official noted: ‘councillors were afraid to nail their colours to the mast in case it put their chances of re-election at risk’.³⁴

²⁸ Senior local authority official, interview with the author, 18 August 2017.

²⁹ Harold Clarke, Matthew Goodwin and Paul Whiteley, *Brexit: Why Britain Voted to Leave the EU* (Cambridge: Cambridge University Press, 2017).

³⁰ “Briefing, Local Government Association, Brexit”, Local Government Association, accessed 17 December 2016, <https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/lga-briefing-local-govern-Off.pdf>

³¹ Council leader, interview with the author, 23 August 2017.

³² Former council leader, interview with the author, 11 July 2017.

³³ Council leader, interview with the author, 23 August 2017.

³⁴ Senior local authority official, interview with the author, 31 July 2017.

As a result of both the potential for splits within local authority cabinets and the perceived risk to local elections, local politicians gave officials a moratorium on providing any EU-related information in the months preceding the referendum. Many local authorities had information about the impact of the EU at the local level, but were prevented from releasing it to the public. As one local official recalled: ‘I was told not to put that information out there and to take a completely neutral view’.³⁵

IV. Local perspectives after the referendum

While local authorities had been quiet during the referendum campaign, they became very vocal once the result was declared. In the immediate aftermath they quickly began to warn of the potential loss of regional funding provided by the EU. The LGA highlighted the risk of losing EU funding allocated during the 2014-2020 programming period and issued a call for the government to guarantee and protect it.³⁶ This was similarly reflected in interviews, with all participants highlighting that the loss of EU funding was a key risk associated with Brexit.

The short-term focus for local authorities was to ensure spending allocated in the current 2014-2020 programming period would be honoured if the UK left the EU before the end of 2020, as this would have a direct impact on projects which local authorities had already been awarded funding for and their ability to bid for projects in the current programming period. In October 2016 the UK government confirmed it would underwrite the cost of projects approved while the UK was still an EU member state providing they represented ‘good value for money’, and ‘are in line with domestic strategic priorities’.³⁷ This commitment was extended following the conclusion of first phase of the exit negotiations between the UK and EU in December 2017, which allows the UK to continue participating in all EU-funded programmes financed by the current multi-annual financial framework, until the end of 2020.³⁸

³⁵ Senior local authority official, interview with the author, 31 July 2017.

³⁶ “Briefing, Leaving the European Union”, Local Government Association, accessed 4 July 2016, http://www.local.gov.uk/web/guest/media-releases/-/journal_content/56/10180/7870973/NEWS

³⁷ “Further certainty on EU funding for hundreds of British projects”, HM Government, accessed 9 February 2018, <https://www.gov.uk/government/news/further-certainty-on-eu-funding-for-hundreds-of-british-projects>

³⁸ “UK-EU joint report: Phase 1 Negotiations Briefing”, Local Government Association, accessed 9 February 2018, <https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/2017%2012%2011%20LGA%20briefing%20-%20EU%20Phase%201%20agreement%20briefing%20%28002%29.pdf>

There are questions, however, about the longer-term availability of regional funding and cohesion policy support beyond 2020. While cohesion policy and the principles of regional solidarity are established in the EU, Conservative governments in London have prioritized austerity and limits to public spending. Furthermore, as highlighted in Section II, the constantly fluctuating institutional environment has meant England has struggled to embed a coherent and long-term approach to regional policy. This has led to questions over whether the UK will continue to invest in its regions post-Brexit, at least to the same level the EU has.³⁹ Indeed, one participant highlighted that EU funding was allocated to regions on the basis of need, whereas national funding schemes were more limited, more competitive and often subject to political interference.⁴⁰

However, while there has been widespread concern among local authorities at the potential loss of funding and the benefits it brings, there is also a sense that Brexit provides an opportunity to revisit how regional support is prioritized and administered. Indeed, while EU funding has been of considerable benefit to English localities, it has also been a source of frustration. Often the objectives of EU funding programmes do not directly match local needs, or the aims and objectives in council strategies. Local authorities generally will not change their pre-determined strategic objectives just to ensure projects fit EU funding criteria. For most bids, especially those by authorities in ‘more-developed regions’, funding only covers a proportion of the total project costs (usually 50 per cent), meaning local authorities have to find the rest. In a context of tight budgets, finding this necessary match funding from within local authority budgets is often difficult, and if co-finance cannot be obtained from other sources then the project will not go ahead.

In addition, local authorities have been critical of the onerous reporting, audit and management of EU grants. This has been acknowledged by the European Commission itself, which has taken steps to simplify cohesion policy,⁴¹ though despite these efforts the system overall remains highly complex.⁴² This complexity and administratively

³⁹ “Re-inventing regional policy for post-Brexit Britain”, Kevin Morgan, accessed 9 February 2018, <http://blogs.cardiff.ac.uk/brexit/2017/04/26/re-inventing-regional-policy-for-post-brexit-britain/>

⁴⁰ Former council leader, interview with the author, 11 July 2017.

⁴¹ “Simplifying Cohesion Policy for 2014-2020”, European Commission, accessed 9 February 2018, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/simplification_en.pdf

⁴² “Is simplification simply a fiction?”, Sara Davies, accessed 9 February 2018, https://strathprints.strath.ac.uk/58784/1/Davies_IQ_Net_2015_Is_simplification_simply_a_fiction.pdf

burdensome process, coupled with a high risk in some programmes of bids being unsuccessful, has put many local authorities off applying for EU funding in the first place.

For local authorities and the availability of EU funding, then, Brexit presents both a threat and an opportunity. On the one hand the potential loss of EU funding, especially at a time when local authority budgets are already under pressure, presents a significant risk, especially if funding is not replaced to the levels currently provided by the EU. On the other hand, if funding is replaced there is an opportunity for it to better meet local needs and addresses local authorities' concerns regarding its administration and implementation. To this end, the LGA has called for a regional funding programme post-Brexit which is at least equal to the current value of EU structural and investment funds, which is simpler and adopts a more proportionate approach to financial management, and which focuses on addressing locally identified priorities. Given the 'added value' offered, the LGA has also called for the government to consider continued participation in cross-border and other collaborative programmes such as Interreg.⁴³

After the 2017 general election was called, the LGA called on the main political parties to address these points and outline their proposals for 'successor' regional funding schemes to replace those currently offered by the EU.⁴⁴ The Conservative Party manifesto committed to establishing a 'Shared Prosperity Fund' to replace EU regional funding following the UK's withdrawal from the EU:

We will use the structural fund money that comes back to the UK following Brexit to create a United Kingdom Shared Prosperity Fund, specifically designed to reduce inequalities between communities across our four nations. The money that is spent will help deliver sustainable, inclusive growth based on our modern industrial strategy. We will consult widely on the design of the fund, including with the devolved administrations, local authorities, businesses and public bodies. The UK Shared Prosperity Fund will be cheap to administer, low in bureaucracy and targeted where it is needed most.⁴⁵

⁴³ "Beyond Brexit: Future of Funding Currently Sources from the EU", Local Government Association, accessed 9 February 2018, <https://www.local.gov.uk/beyond-brexit-future-funding-currently-sourced-eu-lga-discussion-document>

⁴⁴ "What the Manifestos Say 2017: Brexit, Devolution and Constitutional Reform", Local Government Association, accessed 9 February 2018, https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/9%2038%20LGA%20MANIFESTO_BREXIT_v02_1%20%28002%29-4.pdf

⁴⁵ Conservative Party, *Forward Together: Our Plan for a Stronger Britain and a Prosperous Future* (London: Conservative Party, 2017), 37

This commitment was broadly welcomed by local authorities and representative groups such as the LGA and the Industrial Communities Alliance.⁴⁶ In particular, it addressed concerns about the loss of funding, while committing to ensure any new funding arrangements meet local needs and are light on bureaucracy. However beyond the manifesto commitment being made, there has been very little substantive development on the Shared Prosperity Fund. The launch of the government's industrial strategy in November 2017 was seen as an opportunity to provide greater clarity on this, but the strategy itself made little mention of post-Brexit regional funding and support.⁴⁷

Local authorities therefore remain in a state of uncertainty about the future of regional policy support. Indeed as of December 2017, the LGA was continuing to call for 'urgent clarity' on how EU funding will be replaced post-Brexit.⁴⁸

V. Surveying local authorities' attempts to influence post-Brexit regional policy

Most political lobbying work to influence the UK government is taking place through the LGA. This organization represents the vast majority of English local authorities (349 out of 352). As noted above, the LGA remained deliberately neutral during the referendum campaign, but, after the result was announced, has become active in ensuring local perspectives on Brexit are communicated.

A week after the referendum result, the LGA announced it was establishing a specialized unit of staff to examine the implications of Brexit for local government and sought the views of its constituent local authorities on what the unit's main priorities should be.⁴⁹ At the political level, the

⁴⁶ Industrial Communities Alliance, Post-Brexit Regional Policy: Proposal from the Industrial Communities Alliance (Barnsley: Industrial Communities Alliance, 2017). "Beyond Brexit: Future of Funding Currently Sources from the EU", Local Government Association, accessed 9 February 2018, <https://www.local.gov.uk/beyond-brexit-future-funding-currently-sourced-eu-lga-discussion-document>

⁴⁷ "Industrial Strategy: building a Britain fit for the future", HM Government, accessed 9 February 2018, <https://www.gov.uk/government/publications/industrial-strategy-building-a-britain-fit-for-the-future>

⁴⁸ "'Urgent clarity' needed on EU funds, councils warn", Local Government Association, accessed 9 February 2018, <https://www.local.gov.uk/about/news/urgent-clarity-needed-eu-funds-councils-warn>

⁴⁹ "Briefing, Leaving the European Union", Local Government Association, accessed 4 July 2016, http://www.local.gov.uk/web/guest/media-releases/-/journal_content/56/10180/7870973/NEWS

LGA has also set up a Brexit ‘Task and Finish Group’ composed of local politicians. Given the overall impact of the EU on local government, the LGA’s remit on assessing the impact of Brexit has been large, encompassing a range of issues such as the rights of EU workers and prospects for further devolution. Nevertheless a large part of the LGA’s work has been focused on the future of EU regional funding. The LGA’s short-term objective was to guarantee local authority access to EU funding in the current 2014-2020 programming period. The government’s commitment to underwrite projects already approved before the UK’s withdrawal from the EU⁵⁰ therefore represented an early success. However, as discussed above, there remains uncertainty about longer-term regional policy support after Brexit. In July the LGA, together with the support of the Northern Ireland Local Government Association, the Welsh Local Government Association and the Convention of Scottish Local Authorities, published the ‘Beyond Brexit’ report.⁵¹ This conducted an analysis of the various EU-funded programmes local authorities engage in and set out a series of preferences for post-Brexit regional policy, as outlined in Section IV above.

All interviewees noted that the LGA was the primary means for local authorities to influence the government on post-Brexit regional policy. Indeed there was an acknowledgement that because of the lack of resources and capacity within local authorities themselves, it was necessary to work together as they would not be able to have an impact if acting individually.⁵² There was also an acknowledgement that the LGA had built up and maintained working relationships with national politicians and civil servants working in government ministries, and was able to use these connections to gain access to and pressure the government.⁵³ Nevertheless, there was also an acknowledgement that the LGA had its limits. As a politically-driven organization, the LGA has to seek agreement from its membership for its policy positions, and with the LGA’s large and diverse membership, participants felt this hindered it taking strong positions. Furthermore, like the government itself, the LGA is led by the Conservative Party, and one local authority leader felt there was reluctance within the LGA to be seen to be undermining the governing party, so held back on some policy positions.⁵⁴

⁵⁰ “Further certainty on EU funding for hundreds of British projects”, HM Government, accessed 9 February 2018, <https://www.gov.uk/government/news/further-certainty-on-eu-funding-for-hundreds-of-british-projects>

⁵¹ “Beyond Brexit: Future of Funding Currently Sources from the EU”, Local Government Association, accessed 9 February 2018, <https://www.local.gov.uk/beyond-brexit-future-funding-currently-sourced-eu-lga-discussion-document>

⁵² Senior local authority officer, interview with author, 18 August 2017.

⁵³ Council leader, interview with author, 9 August 2017.

⁵⁴ Former council leader, interview with author, 11 July 2017.

As a result, local authorities are also taking up the issue of post-Brexit regional policy through a range of other associations and networking, including the County Councils Network, the Core Cities Network and the Industrial Communities Alliance. These have tighter and more focused memberships, and so are able to more easily agree on policy positions.

While little work was done before the referendum vote, local authorities have also now started to undertake internal assessments on the impact of Brexit. For example, Cornwall Council and the Isles of Scilly have established a ‘Futures Group’ and Bristol City Council has set up a ‘Brexit Response Group’, bringing together partners from the local community to investigate the impact of Brexit on their local areas, including the potential loss of EU funding support.⁵⁵ Nevertheless there is wide variation in the level of work local authorities are putting in, and they ultimately face the same lack of resources to assess the impact of and prepare for Brexit as they did during the referendum campaign.⁵⁶ As one council leader stated: ‘at the end of the day we’ve still got our day job to do, and that comes first’.⁵⁷

While local authorities have now become actively engaged in the debate about post-Brexit regional policy, they continue to face the same significant challenge as they did during the referendum campaign: inherent centralization in the English political system. While there was an acknowledgement that at the technical level junior civil servants have been willing to engage with local government,⁵⁸ at a senior civil service and political level, there is a perception among local authorities that they are not being listened to. Indeed, when asked if they felt the views of local government on Brexit were being taken into account by the government, all participants were universal in their negative reply. While the devolved administrations of Northern Ireland, Scotland and Wales had been actively consulted on Brexit, English local government lacked a seat at the table, which local authorities found concerning. This lack of concern shown to the local level by central government manifested itself in several ways, including national civil servants and government ministers rebuffing invitations to visit local areas and meet

⁵⁵ “Bristol and Brexit: An initial response to government from the Bristol Brexit Response Group”, Bristol City Council, accessed 9 February 2018, <https://www.bristol.gov.uk/mayor/bristol-and-brexit>. “A Catalyst for Change: Implications, Risks and Opportunities of Brexit for Cornwall and the Isles of Scilly”, Cornwall Council, accessed 9 February 2018, <https://www.cornwall.gov.uk/media/24227365/catalyst-for-change-brexit-report.pdf>

⁵⁶ Senior local authority official, interview with author, 25 August 2017.

⁵⁷ Council leader, interview with author, 9 August 2017.

⁵⁸ Senior local authority official, interview with author, 25 August 2017.

with local actors to discuss the impact of Brexit on regional funding, and government ministries not replying to requests for information.

These findings corroborate long-standing research into the central-local relationship in English politics. Indeed, a recent ‘councillors commission’ report highlighted that Westminster and Whitehall have little understanding, nor a desire to understand, local councillors’ and local government’s role.⁵⁹ As one participant observed: ‘centralization is at the heart of the government’s DNA’.⁶⁰

On top of this was a perception that central government itself lacked adequate capacity to handle the complexities of Brexit. For example, local authorities found it difficult to engage with the Department for Exiting the European Union (DExEU) – the government ministry responsible for managing the process of Brexit – as they were still in the process of appointing staff.⁶¹ One participant noted that: ‘DExEU is almost impossible to penetrate – I don’t know if this is a conscious decision to keep local government out of the loop or whether they are simply overwhelmed by amount of work’.⁶² Wider political instability following the general election in June 2017 and the return of a minority government was also cited as a concern.⁶³ In these circumstances there was a perception among local authorities that it was simply easier for the government to adopt a centralizing approach, especially when it was distracted by Brexit.⁶⁴ Nevertheless, there was also a sense that a distracted government presented an opportunity to push local authorities’ agenda, provided local authorities themselves had the resources to engage with the government.⁶⁵

Overall, then, developments in national politics are affecting local authorities’ attempts to influence the shape of post-Brexit regional policy support. On the one hand, a long-standing culture of centralization in government has meant that despite local authorities’ efforts to engage in the debate on post-Brexit regional policy, they are not being listened to. On the other hand, a fundamental lack of capacity within government itself means it is often too distracted take up and respond to the concerns of local authorities.

⁵⁹ Colin Copus and Rachel Wall *The Voice of the Councillor: Final Report of the De Montfort University and Municipal Journal Councillor Commission* (Leicester: De Montfort University, 2017).

⁶⁰ Senior local authority official, interview with author, 31 July 2017.

⁶¹ Senior local authority official, interview with author, 18 August 2017.

⁶² Senior local authority official, interview with author, 25 August 2017.

⁶³ Former council leader, interview with author, 11 July 2017.

⁶⁴ Council leader, interview with author, 9 August 2017.

⁶⁵ Senior local authority official, interview with author, 31 July 2017.

VI. Conclusions

The UK's withdrawal from the EU presents significant challenges to local authorities in England. This is especially the case of EU regional policy, which in a context of public finance pressures has become a vital resource for English local authorities. This article, based on a pilot study investigating the impact of Brexit on English local government, sought to present an initial survey of how local authorities have engaged with the debate on the future of regional policy support once the UK leaves the EU.

The primary theme running through this article is of the inherent centralization of the English political system. During the referendum campaign a range of structural constraints and the centralized nature of the campaign, alongside the realities of local politics, prevented local authorities from engaging in the debate. This centralization has continued after the Brexit vote. While local authorities are now actively engaged in the debate about post-Brexit regional policy support, their efforts continue to be hampered by a culture of centralization and a fundamental lack of capacity within the central government itself. The overall effect of this is that, despite the significance of EU regional policy to local authorities, their concerns are not yet being taken into account.

This has significant implications for the future of regional policy support in England, and indeed the longer-term role of local government. As noted, local authorities have faced increasing public finance pressures as demand for local public services increases while local budgets fall. In this context EU regional policy has been an important resource for local authorities to undertake projects in their local areas which they otherwise would not have been able to afford. Furthermore, attempts to embed a long-term approach to regional policy in England have been hampered by continuous changes to the subnational institutional landscape. Without any clarity on the future of regional policy support beyond 2020, coupled with wider debates about the future of devolution and local government finance, local authorities continue to find themselves in a position of great uncertainty.

These concerns are not just confined to England. Work undertaken by the Northern Ireland Local Government Association, the Welsh Local Government Association and the Convention of Scottish Local Authorities stresses the value of EU regional funding to local authorities in their respective territories, and the significant concerns that are present surrounding the long-term availability of regional funding after Brexit.⁶⁶

⁶⁶ "Stocktake report on UK withdrawal from the European Union (Brexit)", Convention of Scottish Local Authorities, accessed 9 February 2018, <http://www.cosla.gov.uk/sites/default/files/private/leadersmeeting-brexit.pdf>. "EU Referendum Outcomes – NILGA

This shows that, while the focus in this article has been on English local government, the same concerns about the loss of EU funding and its post-Brexit successor are being felt by local authorities UK-wide.

Overall, while Brexit has been hailed by some as an opportunity to increase the role of local government and devolve further powers and resources to them, the evidence from English local authorities' engagement in the debate so far suggests the culture of centralization within the English polity continues to persist.

Bibliography

- Bachtler, John and Iain Begg. "Cohesion policy after Brexit: The Economic, Social and Institutional Challenges". *Journal of Social Policy* 46, No. 4 (2017): 745-763.
- Blunkett, David, Matthew Flinders and Brenton Prosser. "Devolution, Evolution, Revolution ... Democracy? What's Really Happening to English Local Governance?". *The Political Quarterly* 87, No. 4 (2016): 553-564.
- Bristol City Council. "Bristol and Brexit: An initial response to government from the Bristol Brexit Response Group". Accessed 9 February 2018. <https://www.bristol.gov.uk/mayor/bristol-and-brexit>
- Clarke, Harold, Matthew Goodwin and Paul Whiteley. *Brexit: Why Britain Voted to Leave the EU* Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- Committee of the Regions. "Self-rule Index for Local Authorities". Accessed 9 February 2018. http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2015/self-rule-index-for-local-authorities-release-1-0
- Conservative Party. *Forward Together: Our Plan for a Stronger Britain and a Prosperous Future* London: Conservative Party, 2017.
- Convention of Scottish Local Authorities. "Stocktake report on UK withdrawal from the European Union (Brexit)". Accessed 9 February 2018. <http://www.cosla.gov.uk/sites/default/files/private/leadersmeeting-brexit.pdf>.
- Copus, Colin, Mark Roberts and Rachel Wall. *Local Government in England: Centralisation, Autonomy and Control* Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2017.
- Copus, Colin and Rachel Wall. *The Voice of the Councillor: Final Report of the De Montfort University and Municipal Journal Councillor Commission* Leicester: De Montfort University, 2017.
- Cornwall Council. "A Catalyst for Change: Implications, Risks and Opportunities of Brexit for Cornwall and the Isles of Scilly". Accessed 9 February 2018. <https://www.cornwall.gov.uk/media/24227365/catalyst-for-change-brexit-report.pdf>

Position Paper", Northern Ireland Local Government Association, accessed 9 February 2018, <http://www.nilga.org/getattachment/c7253dae-010e-4d6e-8013-d84c70ac4933/EU-Referendum-Outcomes---NILGA-Position-Paper.aspx>. "Collating Local Impact of Brexit, Spring 2017", Welsh Local Government Association, accessed 9 February 2018, <http://www.wlga.wales/SharedFiles/Download.aspx?pageid=62&mid=665&fileid=1178>.

- Davies, Sara. "Is simplification simply a fiction?". Accessed 9 February 2018, https://strathprints.strath.ac.uk/58784/1/Davies_IQ_Net_2015_Is_simplification_simply_a_fiction.pdf
- Department for Communities and Local Government. "Code of Recommended Practice on Local Authority Publicity". Accessed 9 February 2018. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/5670/1878324.pdf
- Department for Communities and Local Government. "Council Tax Levels Set by Local Authorities: England 2017-18". Accessed 9 February 2018. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/603781/Council_tax_levels_set_by_local_authorities_in_England_2017-18.pdf
- Department for Communities and Local Government. "Local Authority Revenue Expenditure and Financing: 2016-17 Final Outturn, England". Accessed 9 February 2018. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/659752/RO_Final_Outturn_2016-17_Statistical_Release.pdf
- European Commission. "European Structural and Investment Funds: Country Data for United Kingdom". Accessed 9 February 2018. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/UK>
- European Commission. "Evaluations of the 2007-2013 programming period". Accessed 15 November 2017. http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/ec/2007-2013/
- European Commission. "Simplifying Cohesion Policy for 2014-2020". Accessed 9 February 2018. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/simplification_en.pdf
- Evans, Geoffrey and Anand Menon. *Brexit and British Politics* Cambridge: Polity Press, 2017.
- Goldsmith, Mike and Elizabeth Sperling. "Local governments and the EU: the British experience", in *European Integration and Local Government*, edited by: Mike Goldsmith and Kurt Klausen. Cheltenham: Edward Elgar, 1997.
- Hastings, Annette, Nick Bailey, Glen Bramley, Maria Gannon and David Watkins. *The Cost of the Cuts: The Impact on Local Government and Poorer Communities* York: Joseph Rowntree Foundation, 2015.
- HM Government. "Further certainty on EU funding for hundreds of British projects". Accessed 9 February 2018. <https://www.gov.uk/government/news/further-certainty-on-eu-funding-for-hundreds-of-british-projects>
- HM Government. "Industrial Strategy: building a Britain fit for the future". Accessed 9 February 2018. <https://www.gov.uk/government/publications/industrial-strategy-building-a-britain-fit-for-the-future>
- Huggins, Christopher. "Local Enterprise Partnerships and the Development of European Structural and Investment Fund Strategies in England". *European Structural and Investment Funds Journal* 2, No. 2 (2014): 183-189.
- Huggins, Christopher. "Subnational transnational networking and the continuing process of local-level Europeanization". *European Urban and Regional Studies OnlineFirst* (2017).
- Industrial Communities Alliance. *Post-Brexit Regional Policy: Proposal from the Industrial Communities Alliance* Barnsley: Industrial Communities Alliance, 2017.

- John, Peter. "Europeanisation in a centralising state: multi-level governance in the UK". *Regional and Federal Studies* 6 No. 2 (1996): 131-144.
- Johnson, Neil. *'Purdah' before elections and referendums* London: House of Commons Library, 2017.
- Jones, Andrew. "Here We Go Again: The Pathology of Compulsive Re-organisation", *Local Economy*, 25, No. 5-6 (2010): 373-378.
- Local Government Association. "Beyond Brexit: Future of Funding Currently Sources from the EU". Accessed 9 February 2018. <https://www.local.gov.uk/beyond-brex-it-future-funding-currently-sourced-eu-lga-discussion-document>
- Local Government Association. "Briefing, Leaving the European Union". Accessed 4 July 2016. http://www.local.gov.uk/web/guest/media-releases/-/journal_content/56/10180/7870973/NEWS
- Local Government Association. "Briefing, Local Government Association, Brexit". Accessed 9 February 2018. <https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/lga-briefing-local-govern-Off.pdf>
- Local Government Association. "UK-EU joint report: Phase 1 Negotiations Briefing". Accessed 9 February 2018. <https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/2017%2012%2011%20LGA%20briefing%20-%20EU%20Phase%20%20agreement%20briefing%20%28002%29.pdf>
- Local Government Association. "'Urgent clarity' needed on EU funds, councils warn". Accessed 9 February 2018. <https://www.local.gov.uk/about/news/urgent-clarity-needed-eu-funds-councils-warn>
- Local Government Association. "What the Manifestos Say 2017: Brexit, Devolution and Constitutional Reform". Accessed 9 February 2018. https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/9%2038%20LGA%20MANIFESTO_BREXIT_v02_1%20%28002%29-4.pdf
- Marshall, Adam. "Europeanization at the urban level: Local actors, institutions and the dynamics of multi-level interaction", *Journal of European Public Policy* 12, No. 4 (2005): 668-686.
- Morgan, Kevin. "Re-inventing regional policy for post-Brexit Britain". Accessed 9 February 2018. <http://blogs.cardiff.ac.uk/brexit/2017/04/26/re-inventing-regional-policy-for-post-brexit-britain/>
- Northern Ireland Local Government Association. "EU Referendum Outcomes – NILGA Position Paper". Accessed 9 February 2018. <http://www.nilga.org/getattachment/c7253dae-010e-4d6e-8013-d84c70ac4933/EU-Referendum-Outcomes--NILGA-Position-Paper.aspx>
- Prosser, Brenton, Alan Renwick, Arianna Giovanni, Mark Sandford, Matthew Flinders, Will Jennings, Graham Smith, Paolo Spada, Gerry Stoker and Katie Ghose. "Citizen Participation and Changing Governance: Cases of Devolution in England". *Policy and Politics* 45, No. 2. (2017): 251-269.
- Pugalis, Lee. "Sub-national economic development: Where do we go from here?". *Journal of Urban Regeneration and Renewal*, 4, No. 3 (2011): 255-268.
- Pugalis, Lee. "The Regional Lacuna: A Preliminary Map of the Transition from Regional Development Agencies to Local Enterprise Partnerships", *Regions*, 281 (2011): 6-9.

- Pugalís, Lee and Ben Fisher. "English regions disbanded: European funding and economic regeneration implications". *Local Economy* 26, No. 6-7 (2011): 500-516.
- Pugalís Lee and Adam Townsend. "Rebalancing England: sub-national development (once again) at the crossroads". *Urban Research and Practice*, 5, No. 1 (2012): 157-174.
- Sandford, Mark. *Combined authorities* London: House of Commons Library, 2016.
- Sandford, Mark. *Devolution to Local Government in England* London: House of Commons Library, 2016.
- Sykes, Olivier and Andreas Schulze Bäing. "Regional and Territorial Development Policy after the 2016 EU Referendum – Initial Reflections and some Tentative Scenarios". *Local Economy* 32, No. 3 (2017): 240-256.
- Welsh Local Government Association. "Collating Local Impact of Brexit, Spring 2017". Accessed 9 February 2018. <http://www.wlga.wales/SharedFiles/Download.aspx?pageid=62&mid=665&fileid=1178>.

About the author

Dr Christopher Huggins is a Research Fellow at the University of Aberdeen and Teaching Fellow in European Politics at Keele University. His overall research interests cover the relationship between the European Union (EU) and the subnational levels. In particular, his research focuses on the role of subnational transnational networking in EU governance, the impact of Brexit on English local government and the impact of Brexit on the devolution of fisheries policy in the UK. His most recent publications include 'Subnational transnational networking and the continuing process of local-level Europeanization', published in *European Urban and Regional Studies*, and 'Subnational government and transnational networking: the rationalist logic of local level Europeanization' which is forthcoming in the *Journal of Common Market Studies*. See also: <https://www.abdn.ac.uk/socsci/people/profiles/christopher.huggins>.

Sobre el autor

Dr Christopher Huggins es investigador en la Universidad de Aberdeen y profesor de Política Europea en la Universidad de Keele. Su interés de investigación se centra fundamentalmente en las relaciones entre la Unión Europea (UE) y los niveles sub-nacionales. En particular, su trabajo investigador se focaliza en el papel de las redes transnacionales de entes sub-nacionales en la gobernanza de la UE, el impacto del Brexit en el gobierno local inglés y los efectos del Brexit sobre la devolución de la política pesquera al Reino Unido. Sus publicaciones más recientes incluyen,

entre otros títulos, “Subnational transnational networking and the continuing process of local-level Europeanization”, publicado en la revista *European Urban and Regional Studies*, y “Subnational government and transnational networking: the rationalist logic of local level Europeanization”, que se publicará próximamente en la revista *Journal of Common Market Studies*. Más información: <https://www.abdn.ac.uk/socsci/people/profiles/christopher.huggins>.

Otros Estudios

Taking European defence seriously: The naval operations of the European Union as a model for a Security and Defence Union*

*Tomando la defensa europea en serio:
las operaciones navales de la Unión Europea
como un modelo para una Unión de Seguridad y Defensa*

Carlos Espaliú Berdud

Universitat Internacional de Catalunya (Barcelona)
cespaliu@uic.es

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-58-2018pp157-183>

Summary: I. Introduction.—II. The naval operations of the EU in the frame of the CSDP operations. 1. Operation *Atalanta*: a traditional CSDP operation, but in the sea. 2. Operation *Sophia*: a step forward for peace enforcement operations?—III. From the naval operations of the EU to a Security and Defence Union, passing through the Permanent Structured Cooperation. 1. The time for the Permanent Structured Cooperation has come. 2. Which would be the remaining steps beyond the Permanent Structured Cooperation?—IV. Conclusion.

Abstract: The two naval operations set up until now by the EU, *Atalanta* and *Sophia*, have demonstrated a growing level of consensus and willingness by Member States, a great number of which participating in both operations. Furthermore, and more clearly in the case of *Atalanta* but also in the first stages of *Sophia*, it can be said that these CSDP activities have been highly successful, taken into consideration the level of accomplishment of their respective goals. Having shown its potential, the launching of naval operations in crisis management could be seen as a step forward in the creation of a Security and Defence Union. Therefore, the next step in European integration regarding security matters can be the implementation of the Permanent Structured Cooperation anticipated in Article 42.2 and 46 of TEU and developed in Protocol No 10 annexed to the Lisbon Treaty. That achievement would be the landmark that would generate the nucleus from which a Security and Defence Union can emerge.

* Recibido el 14 de diciembre de 2017, aceptado el 10 de enero de 2018. This article represents part of the contribution of the author to the research projects: “La seguridad nacional de España: un enfoque geográfico” (Ministerio de Economía y Competitividad, DER-2014-57671-R) and “Formas contemporáneas de esclavitud y derechos humanos en la era de la globalización” (Ministerio de Economía y Competitividad, DER2014-56417-C3-1-P).

Keywords: CSDP; Operation Atalanta; Operation Sophia; Security and Defence Union.

Resumen: *Las dos operaciones navales que ha puesto en marcha hasta ahora la UE, Atalanta y Sophia, han demostrado un creciente nivel de consenso y voluntad por parte de los Estados Miembros, de los que ha participado un gran número. Además, más claramente en el caso de Atalanta, pero también en los primeros pasos de Sophia, se puede decir que estas dos operaciones de la CSDP están resultando bastante exitosas, en atención al grado de cumplimiento de sus respectivos objetivos. Habiendo demostrado su potencial, el lanzamiento de operaciones navales para la gestión de crisis puede ser visto como un paso hacia la creación de una Unión de Seguridad y Defensa. De esta manera, el paso siguiente en la integración europea en materia de defensa puede ser la implementación de la Cooperación Estructurada Permanente prevista en el artículo 42.2 y 46 del TUE y desarrollada en el protocolo n.º 10 anexo al Tratado de Lisboa. Este logro podría ser el hito que genere el núcleo del que pudiera emerger una Unión de Seguridad y Defensa.*

Palabras clave: PCSD; Operación Atalanta; Operación Sophia; Unión de Seguridad y Defensa.

I. Introduction

One of the results of the referendum celebrated in the United Kingdom in June 2016 and the subsequent invocation of Article 50 of the Treaty on European Union (TEU) has been that the aim to reach in the future a possible Common Defence or a Security and Defence Union seems now less an impossible and an unattainable utopia, like it was before, partly due to the traditional British opposition to a European integration in defence matters¹,

¹ Indeed, in one of his speeches to prepare the referendum on the 2016 UK's EU membership, the then British Prime Minister, David Cameron, noted that: "Decisions on foreign policy are taken by unanimity. Britain has a veto. So suggestions of an EU army are fanciful: national security is a national competence, and we would veto any suggestion of an EU army", see: David Cameron, PM speech on the UK's strength and security in the EU: 9 May 2016 (Archived), <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-on-the-uks-strength-and-security-in-the-eu-9-may-2016>, page last visited on 11 July 2017. Moreover, a couple of months after the Brexit vote, in early October 2016, in his speech to the Conservative Party conference, Sir Michael Fallon, the British Secretary of State for Defence, clearly underlined that "[L]eaving the EU does not mean we are stepping back from our commitment to the security of our continent. We will continue to have the biggest defence budget in Europe—meeting the 2 percent NATO spending target. And we will lead in NATO—the cornerstone of our defence—putting troops on to its eastern border next year. But we will go on blocking

with the exception probably of the period in which the Labour Party was in power².

In fact, during the Bratislava Summit of 27 Member States of 16 September 2016, the first after the *Brexit* vote, it was decided, as a priority regarding external security and defence matters, to reinforce the cooperation in the European Union (EU)³. Moreover, on 22 November 2016, a non-binding resolution was passed by the European Parliament proposing that all EU Member States should increase their expenditure on military equipment and that the EU should take a more active role with regard to security matters in the world alongside with the North Atlantic Treaty Organization (NATO) or autonomously⁴. Finally, just some weeks ago, on 11 December 2017, the Council of the EU adopted a decision establishing Permanent Structured Cooperation (PESCO) and determining the list of Participating Member States⁵, which represents the first step in the direction of creating a Security and Defence Union.

In this context, and in presence of the two naval operations launched by the EU, *Atalanta* in 2008 and *Sophia* in 2015 and their present accomplishments, we can ask ourselves if the EU has finally found a niche where it could become an important military actor or even if these steps could be considered part of a path heading to a Security and Defence Union in the EU.

an EU army, which would simply undermine NATO. We will step up, not away from, our global responsibilities”, see: Conservative Party, “Fallon: Our Armed Forces—Delivering Security and Opportunity”, 4 October 2016. With regard to the British traditional opposition against European integration and the opportunities that its exit would bring in this field see: Sven Biscop, “The UK and European Defence: Leading or Leaving? ”, *International Affairs*, 88 (2012): 1297-1313. For him, in sum, “[a]ssessing the British role in European defence 40 years after accession to the Community, the conclusion is that by leading the CSDP in order to limit it, the UK has manoeuvred itself into a dead end. It has effectively managed to block those dimensions of the CSDP considered contrary to its interests, notably significant autonomous military operations” (*ibid.*, 1297).

² In this regard see: Sven Biscop, “The UK’s change of course: a new chance for the ESDI”, *European Foreign Affairs Review* 4 (1999): 253-268, and John Roper, “Two cheers for Tony Blair? The political realities of European defence cooperation”, in Geoffrey Edwards and George Wiessala, eds, *The European Union: the Annual Review 1999-2000* (Chichester: Wiley-Blackwell, 2001): 7-23.

³ European Union, Informal meeting of the 27 heads of state or government, Bratislava Declaration and Roadmap, 16 September 2016.

⁴ European Parliament, Defence: MEPs push for more EU cooperation to better protect Europe, Press release of 23 November 2016, see: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20161117IPR51547&format=PDF&language=EN>, page last visited on 7 July 2017.

⁵ COUNCIL DECISION establishing Permanent Structured Cooperation (PESCO) and determining the list of Participating Member States, see: <http://www.consilium.europa.eu/media/32000/st14866en17.pdf>, page last visited on 12 December 2017.

The moment to carry out this reflection is perfect, because the EU seems to be at a crossroad, at least in respect of security matters. Indeed, next to the *Brexit* other factors are at work when it comes to put pressure in order to take important decisions. On the one hand, jihadism has already succeeded in placing security matters in the front row among the preoccupations of the Europeans⁶. On the other hand, so as it was warned during the electoral campaign by the future president of the United States of America, Senator Trump, the United States is going to let Europe to take its security in its own hands. Finally, the annexation of Crimea and some recent cybernetic attacks shows that the actual Russian foreign affairs policy is a serious menace for the rest of Europe. In front of these menaces and risks, the European states cannot react unilaterally⁷. Whether we want or not, the necessity of a stronger cooperation, or even an increased integration, in security and defence matters seems to be imperative.

With this aim, I will undertake first the task to deep into the two recent naval operations of the EU in the context of the Common Security and Defence Policy (CSDP) in order to find out their common traits and their differences, as well as their accomplishments. In the light of those experiences, second I will try to foresee the steps that lie ahead in the way if we want to move forward from the CSDP to a Security and Defence Union, starting by the implementation of the PESCO. Then I will present my conclusion.

⁶ According to the results of the Standard Eurobarometer survey published on 22 December 2016, Europeans see terrorism as one of the major challenges that is facing the EU in the present time, see: European Commission, Press release, Autumn 2016 Standard Eurobarometer: Immigration and terrorism continue to be seen as the most important issues facing the EU, Brussels, 22 December 2016.

⁷ According to a recent report published by the EU Institute for Security Studies: “No single European country is able to manage the violent conflicts, hybrid warfare challenges and sophisticated cyberattacks now taking place in and around Europe on its own. The world’s deteriorating security environment is pushing states towards an international division of labour in the provision of crisis management and military security. As a result, the pressure increases on Europe to do more on defence. With national budgets under strain, it is increasingly accepted that intensified military integration is the only way forward if Europe is to play a meaningful military role in its own immediate neighbourhood, let alone on the global stage”. See: Jan Joel Andersson, Sven Biscop, Bastian Giegerich, Christian Mölling, Thierry Tardy, “Future V: European army”, in *Envisioning European Defence: five futures*, Chaillot Papers 137, EU Institute for Security Studies, (2016): 31.

II. The naval operations of the EU in the frame of the CSDP operations

The Lisbon Treaty gave a decisive impulse for the development of the CSDP⁸. Among other things, the treaty included both a mutual assistance and a solidarity clause and allowed for the creation of the European External Action Service under the authority of the High Representative of the Union for Foreign Affairs & Security Policy, who is at the same time Vice-President of the European Commission and President of the Foreign Affairs Council. These double functions of the newly created post give the High Representative the possibility to bring all the necessary EU assets together and to apply a “comprehensive approach” to EU crisis management⁹, a field on which the Lisbon Treaty had also a significant impact.

Other novelties of the Lisbon Treaty include the creation of the PESCO and the reform of the rules governing the financing of the CSDP activities¹⁰. The crisis management was already an important field in the EU’s external action wherein it has achieved a certain level of efficiency in the international context. Indeed, since the creation of the European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina by Council Joint Action 2002/210/CFSP of 11 March 2002¹¹, some 30 civilian and military missions and operations¹² have been launched under the CSDP. These are, in turn, part of different, broader international peace operations carried out

⁸ For a comprehensive history of the CSDP evolution, see: André Dumoulin, “Héritages et stimulants à la courte histoire de la PESD/PSDC”, in *L’autonomie stratégique de l’Union européenne : perspectives, responsabilité, ambitions et limites de la défense européenne*, ed. by Nicola Clinchamps and Pierre-Yves Monjal (Bruxelles: Larcier, 2015), 31-44; Alberto Herrero de la Fuente y María Corral Suárez, “La contribución de la Unión Europea al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales”, in *La acción colectiva del uso de la fuerza : nuevos escenarios, “nuevos” principios de actuación en el orden internacional*, ed. por Consuelo Ramón Chornet (Valencia: Tirant lo Blanch, 2012), 281-308, and Panos Koutrakos, *The EU Common Security and Defence Policy* (Oxford: Oxford University Press, 2013), 5-78.

⁹ According to Thierry Tardy, “In broad terms, crisis management is about preventing a crisis from occurring, responding to an ongoing crisis, or assisting in the consolidation of peace (or order) once the acute phase of a crisis has passed. It is not necessarily per se about conflict resolution”. See: Thierry Tardy, “A complex environment”, in *CSDP in action – What contribution to International Security?*, ed. by Thierry Tardy, Chaillot Papers 134, EU Institute for Security Studies, (2015): 9.

¹⁰ On this aspect, see: Koutrakos, *The EU Common Security...76-78*.

¹¹ Council Joint Action of 11 March 2002 on the European Union Police Mission (OJEC L 070, 13 March 2002).

¹² In the CSDP vocabulary, military activities are called ‘operations’ while civilian activities are called ‘missions’.

under different flags – in particular, the United Nations (UN) and NATO, since the end of the Cold War in diverse regions of the World¹³.

At present, the CSDP is regulated in Section 2, of Chapter 2¹⁴, of Title V TEU¹⁵. According to Article 42.(1) TEU, CSDP “[...] shall provide the Union with an operational capacity drawing on civilian and military assets”, which can be used “[...] on missions outside the Union for peace-keeping, conflict prevention and strengthening international security in accordance with the principles of the United Nations Charter”. The kind and nature of CSDP operations are further specified in Article 43.(1) TEU, which refers to “joint disarmament operations, humanitarian and rescue tasks, military advice and assistance tasks, conflict prevention and peace-keeping tasks, tasks of combat forces in crisis management, including peace-making and post-conflict stabilisation.” This provision further states that “[...] All these tasks may contribute to the fight against terrorism, including by supporting third countries in combating terrorism in their territories”.

Among the CSDP operations, were the two, approved naval operations *Atalanta* and *Sophia* that we are going to present now.

1. *Operation Atalanta: a traditional CSDP operation, but in the sea*

Since the year 2005, the International Maritime Organization (IMO) reported a worrying increase in the number of acts of piracy and armed robbery against ships in waters off the coast of Somalia. Concerned about the problem, on 23 November 2005 the IMO Assembly unanimously adopted resolution A. 979(24) aimed at raising the level of awareness of the scenario in that part of Africa and encouraging action to remedy the situation. The IMO Assembly authorized the IMO Secretary-General to submit the resolution, along with any further action he might deem appropriate, to the Secretary-General of the UN for consideration, additionally authorizing him/her to bring the matter to the attention of the United Nations Security Council (UNSC), which began, thereafter, to get involved in the matter¹⁶.

¹³ See on this point: Antonio Missiroli, “Foreword”, in *CSDP in action –What contribution to International Security?*, ed. by Thierry Tardy, Chailot Papers 134, EU Institute for Security Studies, (2015): 5.

¹⁴ (SPECIFIC PROVISIONS ON THE COMMON FOREIGN AND SECURITY POLICY).

¹⁵ (GENERAL PROVISIONS ON THE UNION’S EXTERNAL ACTION AND SPECIFIC PROVISIONS ON THE COMMON FOREIGN AND SECURITY POLICY).

¹⁶ The Security Council had been already concerned about the global situation in Somalia since 1992, when it approved the Resolution 733 (1992), of 23 January 1992, implementing an arms embargo on Somalia. See: U.N. Doc. S/RES/733 (1992).

It was by the authority of Resolution 1772 (2007)¹⁷ that the Security Council proceeded to adopt measures under Chapter VII of UN Charter. Initially, those measures were in accordance with the general international law applicable to the fight against maritime piracy. Nonetheless, afterwards, taking into account the inefficacy of those initial measures the Security Council changed its strategy and adopted new measures that were more innovative and stronger¹⁸.

Of particular relevance is Resolution 1816 (2008), adopted on 2 June 2008. This authorized third States to enter the territorial waters of Somalia for the purpose of repressing acts of piracy and armed robbery at sea, and furthermore, entrusted them with the power to use, within the territorial waters of Somalia, all necessary means to repress acts of piracy and armed robbery, which implies a substitution of the coastal State¹⁹. Even more important than that was the acknowledgement by the Security Council that the only previous authorization of anti-piracy campaigns in the region had been provided following receipt of the letter from the Permanent Representative of the Somalia Republic to the UN to the President of the Security Council dated 27 February 2008 conveying the consent of the Transitional Federal Government²⁰.

In face of the number and danger of the pirate attacks, the Council has had to prolong in time those measures adopting new resolutions²¹.

Some months later, the EU answered positively to the UNSC's call on States and regional organisations to take action to protect shipping involved either in the transport and delivery of humanitarian aid to Somalia brought by the World Food Programme (WFP) or in the transport of the logistic for the peace keeping operation of the African Union Mission in Somalia (AMISOM)²². Therefore, by its Joint Action 2008/851/CFSP, adopted on 10 November 2008, the Council of the EU

¹⁷ Security Council Resolution 1772 (2007) of 20 August 2007, U.N. Doc. S/RES/1772 (2007).

¹⁸ In that sense see: Carlos Espaliú Berdud, "La operación Atalanta de la Unión Europea en el marco de la lucha contra la piratería marítima", *Revista de las Cortes Generales* 79, (2010): 146.

¹⁹ Security Council Resolution 1816 (2008) of 2 June 2008, U.N. Doc. S/RES/1816 (2008), para. 7.

²⁰ *Ibid.*, para. 9.

²¹ See Resolutions 1846 (2008); 1851 (2008); 1897 (2009); 1950 (2010); 2020 (2011); 2077 (2012); 2125 (2013); 2184 (2014); 2246 (2015) and 2316 (2016).

²² AMISOM is a regional peacekeeping mission operated by the African Union with the approval of the UN, created by the African Union's Peace and Security Council on 19th January 2007. In that sense see: <http://amisom-au.org/amisom-background>, page last visited on 7 July 2017.

set up a military operation, called *Atalanta* (EU NAVFOR)²³, in order to provide, firstly, for the protection of vessels of maritime convoys of the WFP; secondly, for the protection of vulnerable vessels cruising off the Somali coast; and thirdly, for the deterrence, prevention and repression of acts of piracy and armed robbery off the Somali coast, in accordance with the mandate laid down in UNSC Resolution 1816 (2008)²⁴. The Council of the EU unambiguously stressed that the measures adopted would respect the conditions set by the relevant international law and by UNSC Resolutions on the matter²⁵. Furthermore, the Council of the EU decided that the forces deployed to that end should operate up to 500 nautical miles off the Somali coast and neighboring countries²⁶. Moreover, in view to the prosecution of the persons arrested and detained during the naval operation, the Council of the EU settled the jurisdiction of the flag Member State or of the third State participating in the operation²⁷, of the vessel which took them captive, or, if that State could not, or did not wish to, exercise its jurisdiction, to a Member State or any third State which wished to exercise its jurisdiction²⁸. In any case of apprehension, it was decided to guarantee in particular that no

²³ Joint Action 2008/851/CFSP of 10 November 2008 on a European Union military operation to contribute to the deterrence, prevention and repression of acts of piracy and armed robbery off the Somali coast (OJEU L 301/33, 12 November 2008). For an extended report of the subsequent measures adopted by the EU that ended up with the Joint Action 2008/851/CFSP see: Giuseppe Massetti and Fulvia Orsini, *La Missione Atalanta e la politica estera dell'Unione Europea. Entrata in vigore del Trattato di Lisbona, azione esterna e capacità di proiezione navale* (Roma: Aracne editrice, 2010), 70-74.

²⁴ Article 1. 1. Joint Action 2008/851/CFSP of 10 November 2008 on a European Union military operation to contribute to the deterrence, prevention and repression of acts of piracy and armed robbery off the Somali coast (OJEU L 301/33, 12 November 2008).

²⁵ *Ibid.* Article 2.

²⁶ *Ibid.* Article 1.2. In fact, the *Atalanta* naval operation has been operating in an area covering the Somali coastal territory, as well as its territorial and internal waters; the Southern Red Sea, the Gulf of Aden and a large part of the Indian Ocean, including the Seychelles, Mauritius and Comoros.

²⁷ On the request of UN, in late 2008, NATO started to provide escorts to WFP vessels in the zone of the Gulf of Aden. Those activities evolved in August 2009 in Operation Ocean Shield contributing to providing maritime security in the region, in full complementarity with the relevant UN Security Council Resolutions and in coordination with other counter-piracy initiatives such as the European Union's *Atalanta*, the US Combined Task Force 151 (CTF-151) and deployments from individual countries such as China, India and South Korea. See in this respect: NATO, Counter-piracy operations: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_48815.htm, page last visited on 7 July 2017.

²⁸ Article 12.1 Joint Action 2008/851/CFSP of 10 November 2008 on a European Union military operation to contribute to the deterrence, prevention and repression of acts of piracy and armed robbery off the Somali coast (OJEU L 301/33, 12 November 2008).

one should be subjected to the death penalty, to torture or to any cruel, inhuman or degrading treatment²⁹.

In the light of experience from the first months of the operation, by the subsequent Council Decision 2009/907/CFSP of 8 December 2009, amendments to Joint Action 2008/851/CFSP were introduced in order to allow for the EU naval force to contribute to the monitoring of fishing activities off the coast of Somalia³⁰. Furthermore, on 23 March 2012, by the Council Decision 2012/174/CFSP, the area of operations of *Atalanta* was extended to include Somali internal waters and Somali land territory³¹. The extension to the land territory of Somalia was based on the UNSC Resolution 851/2008, which enabled States and regional organizations cooperating in the fight against piracy and armed robbery at sea off the coast of Somalia to undertake all necessary measures that were appropriate *in Somalia*, for the purpose of suppressing acts of piracy and armed robbery at sea, pursuant to the request of the Transitional Federal Government of Somalia³². This change allowed the EUNAVFOR Somalia, in May 2012, to attack Somali pirate assets on land for the first time since the beginning of the operation, in response to the previous hijacking of a Greek-owned oil tanker carrying crude oil³³.

When it comes to the point of weighing the results, I agree with Professor Annemarie Peen Rodt according to whom one may accept that an operation can be considered as a success “[...] when its purpose has been achieved and implemented in an appropriate manner from both an EU perspective and a conflict perspective”³⁴.

²⁹ Ibid., Article 12. 2. For the questions of responsibility of the EU regarding the operation *Atalanta* see: Efthymios Papastavridis, “EUNAVFOR Operation *Atalanta* off Somalia: The EU in uncharted legal waters?”, *International and Comparative Law Quarterly* 64, (2015): 533-568.

³⁰ Council Decision 2009/907/CFSP of 8 December 2009 amending Joint Action 2008/851/CFSP on a European Union military operation to contribute to the deterrence, prevention and repression of acts of piracy and armed robbery off the Somali coast (OJEU L 322/27, 9 December 2009).

³¹ Council Decision 2012/174/CFSP of 23 March 2012 amending Joint Action 2008/851/CFSP on a European Union military operation to contribute to the deterrence, prevention and repression of acts of piracy and armed robbery off the Somali coast (OJEU L 89/69, 27 March 2012).

³² Security Council Resolution 1851 (2008) of 16 December 2008, U.N. Doc. S/RES/1851 (2008), para. 6. On this matter see: Raquel Regueiro Dubra, “El uso de la fuerza en el mar y la operación *Atalanta* de la Unión Europea”, in *Crisis somalí, piratería e intervención internacional*, ed. by Jesús Ramón Bacas Fernández et al. (Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, UNED, 2009): 141.

³³ See: <https://euobserver.com/tickers/116275> (page last accessed on 22 April 2016). On this point see also: Koutrakos, *The EU Common Security*...122.

³⁴ See: Annemarie Peen Rodt, “EU performance in military conflict management”, in *The European Union as a Global Conflict Manager*, ed. by Richard G. Whitman, and Stefan Wolff (Abingdon: Routledge, 2012): 185.

In that regard, it is evident that the EU Operation *Atalanta* has considerably helped in reducing piracy off the Somali coast³⁵. If we look at the number of the total attacks³⁶, it appears that they have decreased remarkably since the beginning of the operation. In 2009, there were 163 total attacks and in 2016 only one³⁷. Since 2009, a total of 160 pirates have been transferred to competent authorities with a view to their prosecution and 145 have been convicted³⁸. It is also worth pointing out that 410 WFP vessels and 139 AMISOM vessels have been protected since the beginning of the operation, allowing 1,483,446 tons of food/aid to be delivered by WFP³⁹.

Due to this success, on 21 November 2014 the Council of the EU extended the Mandate of Operation ATALANTA until December 2016, and again, on 28 November 2016 until December 2018⁴⁰.

Of particular note, is the level of participation of Member States. It has increased constantly to reach 21 Member States, even if their levels of involvement in number of assets and forces vary considerably. Nevertheless, participation in EU NAVFOR goes beyond EU Member States. Norway was the first non-EU country to contribute to the Operation, with a warship in 2009. Thereafter, Montenegro, Serbia and Ukraine have provided staff officers to the Operational Headquarters (OHQ) and Force Headquarters (FHQ). Ukraine contributed a warship early in 2014, and New Zealand contributed an MPRA asset later the same year⁴¹.

³⁵ It goes without saying that the decrease of cases of piracy in the zone owes also to other policies and actions of the EU in conjunction with other actors involved in the crisis. On the matter of the political action of the EU see: Giuseppe Massetti and Fulvia Orsini, *La Missione Atalanta...*84-88. For its part, the UNSC has several times acknowledged the important contribution of the naval operation *Atalanta* together with other international actors. For instance, in its Resolution 2316 (2016) of 9 November 2016, it stated that “[...] the joint counter-piracy efforts of States, regions, organizations, the maritime industry, the private sector, think tanks and civil society have resulted in a steady decline in pirate attacks as well as hijackings since 2011” (see: Security Council Resolution 2316 (2016) of 9 November 2016, U.N. Doc. S/RES/2316 (2016)).

³⁶ Total attack is the combined number of all attacks mounted by suspect pirates; those repelled/aborted and those leading to ships being in pirate hands and crews taken hostage. See in that respect: <http://eunavfor.eu/key-facts-and-figures>, page last visited on 5 July 2017.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ See: <http://eunavfor.eu/mission/>, page last visited on 5 July 2017.

⁴¹ *Ibid.*

2. Operation Sophia: a step forward for peace enforcement operations?

In April 2015, the EU, in view of the recurrent human tragedies resulting from the smuggling of people across the Mediterranean, confirmed a strong commitment to prevent those atrocities. As a result, on 18 May 2015 the Council of the EU established a European Union military operation in the Southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED, later on called SOPHIA). Its aim was to undertake systematic efforts to identify, capture, and dispose of vessels and assets used or suspected of being used by migrant smugglers or traffickers⁴². The naval operation shall be conducted in sequential phases: in a first phase, already expired, *Sophia* has supported the detection and monitoring of migration networks through information gathering and patrolling on the high seas in accordance with international law. In a second phase, the naval operation of the EU shall, on the one hand, conduct boarding, search, seizure and diversion on the high seas of vessels suspected of being used for human smuggling or trafficking, under the conditions provided for by applicable international law, including United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) and the Protocol against the Smuggling of Migrants. On the other hand, in accordance with any applicable UNSC Resolution or consent by the coastal State concerned, *Sophia* shall conduct boarding, search, seizure and diversion, on the high seas or in the territorial and internal waters of that State, of vessels suspected of being used for human smuggling or trafficking, under the conditions set out in that Resolution or consent. Finally, in a third phase, in accordance with any applicable UNSC Resolution or consent by the coastal State concerned, the naval operation shall take all necessary measures against a vessel and related assets. This can include the disposal or confiscation of vessels or assets which are suspected of being used for human smuggling or trafficking, in the territory of that State, under the conditions set out in that Resolution or consent⁴³.

The text of the Decision shows a relevant degree of willingness and determination in using the force in accordance with the level taken in the last phase of operation *Atalanta* after the Council Decision 2012/174/CFSP of 23 March 2012, which was new in comparison with other military operations undertaken under the umbrella of CSDP. Indeed the Council of the EU authorizes the use of force necessary to render the vessels and

⁴² COUNCIL DECISION (CFSP) 2015/778 of 18 May 2015 on a European Union military operation in the Southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED) (OJEU L 122, 19 May 2015).

⁴³ Ibid. Article 2.

enabling assets of the smugglers and traffickers inoperable, if the EU succeeds on getting the necessary UNSC backing or the consent of the coastal State⁴⁴.

The necessary UNSC support came a couple of months afterwards, but only in partial measure. On 9 October 2015 the UNSC adopted its Resolution 2240 by which, acting under Chapter VII of the Charter of the UN, it decided to authorize member States, acting nationally or through regional organizations, to use all measures in confronting migrant smugglers or human trafficking in full compliance with international human rights law⁴⁵. In fact, the UNSC Resolution authorizes the inspection on the high seas off the coast of Libya of suspect vessels of being used for migrant smuggling or human trafficking from Libya, provided that the States of the regional organisations engaged in the fight against migrant smuggling and human trafficking make good faith efforts to obtain the consent of the vessel's flag State prior to using that authority⁴⁶. The UNSC also authorizes those States and international organisations to seize vessels inspected that are confirmed as being used for migrant smuggling or human trafficking from Libya⁴⁷. Furthermore, the UNSC charges the States and regional organisations authorized with the obligation to "keep flag States informed of actions taken with respect to their vessels". However, at the same time, the Security Council calls upon "flag States that receive such requests to review and respond to them in a rapid and timely manner"⁴⁸. Finally, the UNSC noted that the previous authorisations apply only for the circumstances of the case "and shall not affect the rights or obligations or responsibilities of Member States under international law, including any rights or obligations under UNCLOS, mainly the general principle of exclusive jurisdiction of a flag State over its vessels on the high seas"⁴⁹.

It is worth to mention that these authorizations go a little bit further than the provisions of the 2000 Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime⁵⁰, which always

⁴⁴ In that sense see also: Thierry Tardy, "Operation Sophia. Tackling the refugee crisis with military means", Brief Issue 30, EU Institute for Security Studies, (2015): 3.

⁴⁵ United Nations Security Council, Resolution 2240 (2015) of 9 October 2015, S/RES/2240 (2015).

⁴⁶ *Ibid.*, para. 7.

⁴⁷ *Ibid.*, para. 8.

⁴⁸ *Ibid.*, para. 9.

⁴⁹ *Ibid.*, para. 11.

⁵⁰ The Protocol was adopted by resolution A/RES/55/25 of 15 November 2000 at the fifty-fifth session of the General Assembly of the United Nations.

requires the authorization of the Flag State in order to take any action against a suspect vessel⁵¹. The only exception to this rule is the case in which the vessel involved in the fight against smuggling of migrants has reasonable grounds to suspect that a vessel is engaged in the smuggling of migrants by sea and is without nationality or may be assimilated to a vessel without nationality. In that situation, the officials of the State involved in the fight against smuggling of migrants may board and search the vessel and, if evidence confirming the suspicion is found, that State shall take appropriate measures in accordance with relevant domestic and international law⁵².

With regard to the constraints and limitations that international law places over the shoulders of the authorities of the flag State involved in actions against smuggling of migrants, it has to be recalled that, for instance, in the case of *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, the European Court of Human Rights (ECHR) condemned Italy for having violated Article 3 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms⁵³ and Article 4 of Protocol No. 4 to the Convention⁵⁴. In the case, the applicants, eleven Somali nationals and thirteen Eritrean nationals, were part of a group of about two hundred individuals who left Libya aboard three vessels with the aim of reaching the Italian coast. However, on 6 May 2009, when the vessels were 35 nautical miles south of Lampedusa, they were intercepted by three ships from the Italian Revenue Police and the Coastguard and afterwards transferred onto Italian military ships and returned to Tripoli⁵⁵. In its judgment of 23 February 2012, the ECHR considered “[...] that, by transferring the applicants to Libya, the Italian authorities, in full knowledge of the facts, exposed them to treatment proscribed by the Convention”⁵⁶.

Turning to the Operation *Sophia*, as we have seen above, the UNSC Resolution 2240 provided the legal basis to implement some of the

⁵¹ See Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, Article 8, paras. 1-7.

⁵² See: *Ibid.*, Article 8, para. 7. Regarding the Protocol see: Jean-Pierra Gauci and Patricia Mallia, “The Migrant Smuggling Protocol and the Need for a Multi-faceted Approach: Inter-sectionality and Multi-actor Cooperation”, in ‘Boat Refugees’ and Migrants at Sea: A Comprehensive Approach Integrating Maritime Security with Human Rights, ed. by Violeta Moreno-Lax and Efthymios Papastavridis (Human Rights and Humanitarian Law E-Books Online, Brill, 2017): 117-144.

⁵³ According to which no one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment.

⁵⁴ Which provides that collective expulsion of aliens is prohibited.

⁵⁵ European Court of Human Rights, case of *Hirsi Jamaa and Others v. Italy* (Application no. 27765/09), Judgment of 23 February 2012, paras. 9-11.

⁵⁶ *Ibid.*, para. 137.

measures foreseen by the Council of the EU in its Decision (CFSP) 2015/778 and, of course, gave to it an important political endorsement⁵⁷. Nevertheless, the UNSC Resolution falls short of authorizing the adoption of the extraordinary measures to fight against migrant smuggling and human trafficking established in the Decision of the Council of the EU setting up the Operation *Sophia* with regard to the waters and inland territory of Libya.

Taking into account that the situation remains extremely serious, based on UNSC Resolution 2292 (2016) on the arms embargo on Libya⁵⁸, the Council of the EU, by its Decision (CFSP) 2016/993 of 20 June 2016, amended its previous Decisions setting up the military operation in the Mediterranean with a view to adding two new supporting tasks of *Sophia*: first, to assist in the development of the capacities and in the training of the Libyan Coast Guard and Navy in law enforcement tasks at sea and, second, to contribute to information sharing and implementation of the UN arms embargo within its agreed area of operation⁵⁹. With regard to the improving of the capacities of the Libyan Coast Guard and Navy, in the first instance that task is being implemented on the high seas in the agreed area of the operation⁶⁰. Nevertheless, it is also foreseen that in an subsequent phase that task may also be carried out in the territory, including the territorial waters, of Libya or of a host third State neighboring Libya where the Political and Security Committee so decides following an assessment by the Council of the EU on the basis of an invitation by Libya or the host State concerned, and in accordance with international law⁶¹.

On 6 October 2016, the Security Council adopted another resolution on the matter, Resolution 2312 (2016)⁶², which extended its authorisation for member States to intercept vessels on the high seas suspected of being used for migrant smuggling or human trafficking from Libya, for a further period of one year. Nevertheless, even if the UNSC Resolution 2312 (2016) confirmed again the more ordinary measures in regard with

⁵⁷ In this respect see the Statement of the HR/VP Federica Mogherini on the vote of UN resolution 2240 on EU naval operation in the Mediterranean, 09/10/2015 (http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/151009_05_en.htm) page last visited on 7 July 2017).

⁵⁸ United Nations Security Council, Resolution 2292 (2016) of 14 June 2016, S/RES/2292(2016).

⁵⁹ COUNCIL DECISION (CFSP) 2016/993 of 20 June 2016 amending Decision (CFSP) 2015/778 on a European Union military operation in the Southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED operation SOPHIA), OJEU L 162/18, 21 June 2016.

⁶⁰ *Ibid.*, Article 2a, 2.

⁶¹ *Ibid.*, Article 2a, 3.

⁶² United Nations Security Council, Resolution 2312 (2016) of 6 October 2016, S/RES/2312 (2016).

the international law of the sea, it did not authorize those extraordinary measures foreseen by the Council of the EU in its Decision (CFSP) 2015/778, which, we recall, included the disposal or confiscation of vessels or assets which are suspected of being used for human smuggling or trafficking, in the territory of that State.

Moreover, on 12 June 2017, by its Resolution 2357, the Security Council decided to extend the authorisations as set out in resolution 2292 for a further 12 months, until 12 June 2018⁶³.

Therefore, as long as neither UNSC Resolution 2240 nor UNSC Resolution 2312 have authorized third States or international organizations to impose order in the waters and inland territory of a coastal State, it is imperative to count on the agreement of that coastal State. In the case under consideration the political situation of Libya impedes the presentation of the necessary accord by the national authorities to implement the naval operation in the spaces under its jurisdiction and sovereignty. Nevertheless, the signature on 17 December 2015 of the Libyan Political Agreement of Skhirat, Morocco, to form a Government of National Accord consisting of the Presidency Council and Cabinet supported by the other institutions of State including the House of Representatives and State Council was an important step forward⁶⁴. It remains to be seen if that agreement has arrived on time to avoid the inefficacy of the naval operation of the EU with regard to the waters and inland territory of Libya.

Regarding the outcomes of the naval Operation *Sophia*, until 31 January 2017, it is reported, officially, to have contributed to the saving of 32081 migrants, among whom 1888 children, even if this was never among its main goals⁶⁵, but it cannot be forgotten that every vessel has an obligation to render assistance to those in distress at sea without regard to their nationality, status or the circumstances in which they are found⁶⁶. At the same time, until July 2017, 109-suspected smugglers and traffickers have been apprehended and 422 boats have been removed from criminal organisations' availability. As contribution to the enforcement of the UN arms embargo, the operation carried out 530 events in accordance with

⁶³ United Nations Security Council, Resolution 2357 (2017) of 12 June 2017, S/RES/2357 (2017).

⁶⁴ In that respect see United Nations Security Council, Resolution 2259 (2015) of 23 December 2015, S/RES/2259 (2015).

⁶⁵ See: https://eas.europa.eu/csdp-missions-operations/eunavfor-med/19518/operation-sophia-package-2-libyan-navy-coast-guard-and-libyan-navy-training-launched-today_en, page last visited on 5 July 2017.

⁶⁶ See, for instance: UNCLOS Article 98(1), or the 1974 International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS Convention) regulation V/33.1).

UNSCR 2292 (2016) and among them, 45 friendly approaches, 7 flag enquiries and two inspections⁶⁷.

In this regard, however, it has to be noted that during the first two years of the Operation *Sophia*, some questioned its efficacy, since many similar activities were already undertaken by the Italian authorities before the launching of the European naval operation. Even if with the new developments *Sophia* is already achieving some results when it comes to fighting against criminality⁶⁸, sceptics will need to wait until the third phase, and the most powerful in military terms⁶⁹, in order to note a real difference with the traditional activities of the Italian coastguards in the zone⁷⁰. In any case, what seems remarkable is the number of Member States of the EU taking part in the operation and the extent of their

⁶⁷ See: Press Release, EUNAVFORMED operation SOPHIA seizes weapons on board a vessel in International waters, https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eunavformed/25373/eunavformed-operation-sophia-seizes-weapons-board-vessel-international-waters_en, page last visited on 5 July 2017.

⁶⁸ It goes without saying that, as we have already underlined in this same section, in this article we are considering only the achievements of *Sophia* regarding its own objectives and in the context of the cooperation of EU Member States in military matters. However, Operation *Sophia* has raised many concerns with regard to refugee law or human rights law. In this sense see, for instance: Human Rights Watch, *EU Policies Put Refugees at Risk. An Agenda to Restore Protection*, 23 November 2016: <https://www.hrw.org/news/2016/11/23/eu-policies-put-refugees-risk>, page last visited on 11 July 2017. In the same direction, the Director General of the International Organisation for Migration, William Lacy Swing, while paying tribute to the work of Italy's maritime forces during the operation *Mare Nostrum* and adding that rescue at sea operations should continue, he nevertheless noted that "Rescue at sea cannot, however, be the only solution. Alternatives must be offered to those who risk their lives at sea, and the most important one is to provide legal channels to Europe for migrants seeking international protection", see: International Organisation for Migration, *IOM Applauds Italy's Life-Saving Mare Nostrum Operation: "Not a Migrant Pull Factor"*, Press release, 31 October 2014, see: <https://www.iom.int/news/iom-applauds-italys-life-saving-mare-nostrum-operation-not-migrant-pull-factor>, page last visited on 11 July 2017.

⁶⁹ For instance, see the evidence produced by some witness during the inquiry into the effectiveness of naval Operation *Sophia* carried out by the Parliament of the United Kingdom: Parliament of United Kingdom, EU External Affairs Sub-Committee, *EU Naval Force – Mediterranean (Operation Sophia) inquiry, Examination of Witness, Evidence Session No. 3 Heard in Public Questions 31 – 53, Thursday 10 March 2016*, evidence of Mr Peter Roberts and Mr Patrick Kingsley; or *Evidence Session No. 4 Heard in Public Questions 54 – 68, Thursday 17 March 2016*, oral evidence, Q57 Earl of Oxford and Asquith.

⁷⁰ As it was already highlighted, the Director General of the International Organisation for Migration applauded the operation *Mare Nostrum* because thank to the efforts of the Italian maritime forces more than 150,000 people had arrived safely in Europe, see: International Organisation for Migration, *IOM Applauds Italy's Life-Saving Mare Nostrum Operation: "Not a Migrant Pull Factor"*, document quoted above.

combined contribution. Indeed, the contribution reaches the number of 25 Member States, meanwhile the fleet deployed is made up of 6 vessels together with 7 air assets⁷¹.

III. From the naval operations of the EU to a Security and Defence Union, passing through the Permanent Structures Cooperation

In the previous section, we have seen that both naval operations, *Atalanta* and *Sophia*, fall within the tasks defined in Article 43 (1) TEU, more precisely they can be categorised as humanitarian and rescue tasks as well as tasks of combat forces in crisis management, including peace-making and post-conflict stabilisation. Even if *Sophia* was conceived to carry more muscle than her sister *Atalanta*, at least at the beginning of the latter's operation, both fall short of war-fighting or openly coercive operations, something in common with the rest of CSDP operations until now. According to Thierry Tardy, nothing seems to prevent theoretically the EU from engaging itself in peace enforcement operations because these operations could be included in the broader sense of the reference to "[...] tasks of combat forces in crisis management, including peace-making [...]" of Article 43 (1) TEU, but the CSDP has so far been implemented without having recourse to peace enforcement⁷²; opinion that has been shared by other authors⁷³.

Nevertheless, the relevant number of Member States to have participated in both naval operations shows the will and capability of those States to fulfil, within the framework of the EU, relevant missions for the international peace and security, and to provide therefore a lesson for the future of CSDP or, why not?, for the implementation of a Security and Defence Union. The slightly augmented elements of peace enforcement measures foreseen for the more advanced phases of *Atalanta* and *Sophia* go also in that direction.

⁷¹ See: <https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eunavfor-med/3790>, page last visited on 6 July 2017.

⁷² See Thierry Tardy, "CSDP in the evolving crisis management architecture" in CSDP in action –What contribution to International Security? ed. by Tardy, Chaillot Papers 134, EU Institute for Security Studies, (2015): 23.

⁷³ In the words of professor Panos Koutrakos in 2013, "[...] the military operations of the Union so far illustrate a lack of ambition". See: Koutrakos, *The EU Common Security...129*. In that sense see also: Patrice Sartre, "Les opérations et missions extérieures de l'Europe: historique et bilan", in *L'autonomie stratégique de l'Union européenne : perspectives, responsabilité, ambitions et limites de la défense européenne*, ed. by Nicola Clinchamps and Pierre-Yves Monjal (Bruxelles: Larcier, 2015), 119-121.

The history of European integration has demonstrated that progression cannot move too quickly, that the advancements have to be done step by step, especially more so in the domains of defence and security than in other domains, as it was shown with the failure of the Treaty of 27 May 1952 Constituting the European Defence Community, “supranational in character, consisting of common institutions, common armed Forces and a common Budget”⁷⁴. Thus in order to achieve a Security and Defence Union there is a long way ahead and the EU cannot rush or burn out its phases too quickly. In any case, there is a lot of space to gain within the possibilities opened for CSDP with the Lisbon Treaty.

1. *The time for the Permanent Structured Cooperation has come*

One step forward is to set up the PESCO anticipated in Article 42.2 and 46 of TEU and developed in Protocol No 10 annexed to the Treaty. According to these provisions, it is foreseen that certain EU countries could strengthen their cooperation in military matters by creating permanent structured cooperation⁷⁵. The Lisbon Treaty established two conditions to be fulfilled by the interested States: first, those States might intensively develop defensive capacities through the development of national contributions, and also through their participation in multinational forces, European equipment programmes, and in the general activities of the European Defence Agency⁷⁶. The second condition to

⁷⁴ Article 1 of the Treaty Constituting the European Defence Community of 27 May 1952. For an historical analysis of the European Defence Community see: Edward Fursdon, *The European Defence Community – A History* (London: Macmillan Press, 1980). For a more integrated analysis see: Koutrakos, *The EU Common Security*...5-9.

⁷⁵ Moliner González also see the PESCO as an element in the path towards a Common Defence: Juan A. Moliner González, “La Cooperación Estructurada Permanente como factor de transformación de las estructuras de seguridad y defensa”, in *La Cooperación Estructurada Permanente en el marco de la Unión Europea*, Documentos de Seguridad y Defensa 42, Centro de Estudios de la Defensa Nacional (2011): 29-30.

⁷⁶ Moreover, notwithstanding certain vagueness in the legal rules concerning permanent structured cooperation, it is possible to distinguish some principles which will govern the functioning of the mechanism. In the first instance, the system is completely open to the participation of any Member State which will fulfil the criteria foreseen in Article 46 (1) TEU and want to take part in it, either at the beginning or later. Furthermore, the participating States remain free to withdraw from it at any moment. Second, every participating State must fulfil the criteria and make the necessary commitments constantly. If it fails to do so at any point, the Council may suspend the participation of the State concerned. Third, the criteria advanced in Article 46 (1) TEU and set out in Article 2 of the Protocol on Permanent Structured Cooperation are not fixed once and forever, due to the fact that the requirements related to military capabilities may evolve depending on technical and financial elements,

fulfil in order to reach, if wanted, the PESCO, was that those interested States might acquire the capacity by 2010 to supply combat units and support logistics for the tasks referred to in article 43 TEU within a very short period of time.

However, the end of the cold war weakened the sense of risk and urgency that underpinned the efforts of the Member States in the field of defence, something that has worsened due to the financial crisis that the world and particularly Europe have endured in the last years after the enactment of the Lisbon Treaty. According to a report by the International Institute for Strategic Studies, we are now witnessing a degree of defence budgetary stabilisation in Europe for the first time since the 2008 financial crash, where real budgetary outlays — which had been declining by an average of around 2% annually since the crisis — stabilised in 2015⁷⁷.

It is obvious that the acquisition of the capacity by 2010 to supply combat units and support logistics for the tasks referred to in article 43 TEU within a very short period of time, has not been among the priorities of the Member States⁷⁸. As Panos Koutrakos has put it, this phenomenon “[...] suggests a considerable disjunction between the grand rhetoric about the Union’s international role which characterizes the official documents on European security and defence, and the practice of the Member States about dealing with the practical underpinning of that role”⁷⁹. In view of the above, it appears that, until recently, the treaty provisions conceived to implement the PESCO had remained a dead letter⁸⁰.

In any case, that so many Member States are implied in the naval operations *Atalanta* and *Sophia* and that currently, 27 States, all EU Member States except Denmark, participate in the European Defence Agency, makes the first requisite of the permanent structured cooperation less unachievable, if desired.

as well as the geopolitical situation. On this matter see: Koutrakos, *The EU Common Security...74-76*.

⁷⁷ See *The Military Balance 2016. Further Assessments*, The International Institute for Strategic Studies (2016): 1-2.

⁷⁸ On this point see: Koutrakos, *The EU Common Security...99-100*.

⁷⁹ See: *Ibid.*, 251-252.

⁸⁰ In that sense see, for instance: Antonio Missiroli, “Foreword”...5; see also: Miguel Ángel Ballesteros Martín, “Evolución y futuro de la política común de seguridad y defensa de la Unión Europea”, *Revista de Estudios Europeos* 61 (2013): 19-20; and also: Sven Biscop and Jo Coelmont, “Military CSDP : the Quest for Capability”, in *The Routledge Handbook of European Security*, ed. by Sven Biscop and Richard G. Whitman (London: Routledge, 2013): 85.

However, as it was stated above, after the Brexit vote, without the veto of the United Kingdom, the time has come for setting up the PESCO, as the new developments are showing. Indeed, on 22 June 2017 the European Council announced its agreement on the need to launch an inclusive and ambitious PESCO as soon as possible⁸¹. Therefore, on 13 November 2017, ministers from 23 Member States signed a joint notification on PESCO and handed it over to the High Representative and the Council⁸². On 7 December 2017, Ireland and Portugal also notified their decision to join PESCO. Thus, on 11 December 2017, the Council adopted a decision establishing PESCO and determining the list of Participating Member States⁸³. At the same time, Member States participating in PESCO also adopted a declaration identifying an initial list of 17 projects to be undertaken under PESCO, which are expected to be formally adopted by the Council of the EU in 2018. Those projects cover areas such as training, capability development and operational readiness in the field of defence⁸⁴.

There will be other opportunities to reflect about the implementation of PESCO in the coming months, but it is important to underline from the outset that Participating Member States are going to remain at the center of the decision making process while coordinating with the High Representative.

In any case, a real measure, already taken, has been the implementation of a European Defence Fund in June 2017, which was, in September 2016, announced by the President of the European Commission and accepted by the European Council in December 2016⁸⁵, with the aim of helping Member States develop and acquire key strategic defence capabilities more quickly, jointly and in a more cost effective way.

⁸¹ European Council conclusions on security and defence, 22 June 2017, para. 8.

⁸² See: <http://www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf>, page last visited on 12 December 2017.

⁸³ COUNCIL DECISION establishing Permanent Structured Cooperation (PESCO) and determining the list of Participating Member States, see: <http://www.consilium.europa.eu/media/32000/st14866en17.pdf>.

The initial participating Member States are: Austria, Belgium, Bulgaria, Czech Republic, Croatia, Cyprus, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Italy, Ireland, Latvia, Lithuania, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Portugal, Romania, Slovenia, Slovakia, Spain and Sweden.

⁸⁴ See: <http://www.consilium.europa.eu/media/32020/draft-pesco-declaration-clean-10122017.pdf>, page last visited on 12 December 2017.

⁸⁵ European Council conclusions on security and defence, 15 December 2016, para. 12.

2. Which would be the remaining steps beyond the Permanent Structured Cooperation?

Beyond the PESCO, the European Council should define a roadmap with practical and realistic steps to move, by stages⁸⁶. Together with the changes that need to be put into practice in order to reach the PESCO, which imply pooling and sharing military capabilities, it will be necessary to implement institutionally and procedurally relevant defence reforms in EU law⁸⁷.

In particular, it seems to me that the derogations to EU law regarding the free movements of goods (Article 36 Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)), persons (Articles 45 (3) and 52 TFEU) and capital (Article 65 TFEU) of the common market based on Member States public security, or the even more special derogation from EU law which supposes the exception laid down in Article 346 TFEU regarding arms, munitions and war materials⁸⁸, need to be rethought⁸⁹.

⁸⁶ For instance, according to the group of experts of the Centre for European Policy Studies Task Force on European security and defence, those steps would consist on a number of concrete policy actions across three directions: 1) strategic upgrade; 2) reform of institutions, procedures and financing; and 3) capabilities and industrial harmonization. In that respect see: “More Union in European Defence”, Report of a CESP task force, Centre for European Policy Studies (2015): 14-16. Over the role of the strategy in the future of the European integration in the field of defence see, for instance: Manuel Muniz, “Strategy and Its Role in the Future of European Defence Integration”, Istituto Affari Internazionali Working Papers, 1330 (2013).

⁸⁷ For instance, according to Miguel Ángel Ballesteros, the absence of a permanent headquarter is at present the more serious problem which encounters the CSDP. See on that matter: Miguel Ángel Ballesteros Martín, “Evolución y futuro...17.

⁸⁸ “1. The provisions of the Treaties shall not preclude the application of the following rules: (a) no Member State shall be obliged to supply information the disclosure of which it considers contrary to the essential interests of its security; (b) any Member State may take such measures as it considers necessary for the protection of the essential interests of its security which are connected with the production of or trade in arms, munitions and war material; such measures shall not adversely affect the conditions of competition in the internal market regarding products which are not intended for specifically military purposes. 2. The Council may, acting unanimously on a proposal from the Commission, make changes to the list, which it drew up on 15 April 1958, of the products to which the provisions of paragraph 1(b) apply”. Over the European defence market see: Stéphane Rodrigues, “Le marché européen de la défense : entre coopération et harmonisation ”, in *L'autonomie stratégique de l'Union européenne : perspectives, responsabilité, ambitions et limites de la défense européenne*, ed. by Nicola Clinchamps and Pierre-Yves Monjal (Bruxelles: Larcier, 2015) : 137-161.

⁸⁹ On the matter concerning the institutional frame in regard to CSDP operations see: Carmen Gebhard, “The Institutional Nature of the EU as a Global Conflict Manager”, in *The European Union as a Global Conflict Manager*, ed. by Richard G. Whitman, and Stefan Wolff (Abingdon: Routledge, 2012): 23-32.

Additionally, if the Member States confer competence to the EU to set up a Security and Defence Union, further reforms may need to be implemented in the EU's decision-making process. It is well known that nowadays the European Parliament plays a limited role in Common Foreign and Security Policy (CFSP) and that the situation is even worse if we look particularly at the domain of CSDP. The European Parliament lacks any formal power in the adoption of CFSP decisions, since legislative acts are excluded from CFSP⁹⁰. In that respect, the Council of the European Union should retain its significant role in the formation of the law through special legislative procedures, taking into consideration the sensibility of the Member States concerning the defence issues. For me, to adopt decisions in the field of defence through the ordinary legislative procedure seems to be too radical to start with.

Finally, concerning the role of the Court of Justice of the European Union, at the present stage of European integration, the jurisdiction of the Court of Justice of the European Union is generally excluded with respect to CFSP and CSDP provisions and acts adopted on the basis of those provisions, by virtue of Article 24 TEU. Nevertheless, the Treaties acknowledge two express exceptions. First, in accordance with Article 40 TEU, the content of an act adopted in the context of the CFSP can be reviewed by the Court of Justice in order to ascertain whether that act does not affect the other competences of the EU institutions. Second, according to Article 275 (2) TFEU, the Court of Justice has jurisdiction to review the legality of "decisions providing for restrictive measures against natural or legal persons adopted by the Council on the basis of Chapter 2 of Title V of the Treaty on European Union"⁹¹. Furthermore, the Court has jurisdiction

⁹⁰ On the role of the European Parliament in the CSDP see, for instance, Nicola Clinchamps, "La PSDC et le Parlement européen à la lumière du Traité de Lisbonne", in *L'autonomie stratégique de l'Union européenne : perspectives, responsabilité, ambitions et limites de la défense européenne*, ed. by Nicola Clinchamps and Pierre-Yves Monjal (Bruxelles: Larcier, 2015): 55-72.

⁹¹ In this regard there is an extensive case-law of the European Union Courts, see for instance: judgments in *Commission and Others v Kadi*, C-584/10 P, C-593/10 P and C-595/10 P, EU:C:2013:518; *Council v Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*, C-348/12 P, EU:C:2013:776; *Bank Melli Iran v Council*, T-35/10 and T-7/11, EU:T:2013:397; and *Hassan v Council*, T-572/11, EU:T:2014:682). However, these exclusions must be interpreted narrowly, as the Court of Justice of the European Union has sustained in its jurisprudence. For instance, recently, the Court of Justice argued that: "[...]41 According to the final sentence of the second subparagraph of Article 24(1) TEU and the first paragraph of Article 275 TFEU, the Court does not, in principle, have jurisdiction with respect to the provisions relating to the CFSP or with respect to acts adopted on the basis of those provisions (judgment in *Parliament v Council*, C-658/11, EU:C:2014:2025, paragraph 69)." "42 Nevertheless, the final sentence of the second subparagraph of

regarding the national security exception to the freedoms of common market that we have seen before and concerning the exception to EU law provided for in Article 346 TFEU regarding arms, munitions and war materials⁹². Thus, if the Member States decide in the future to increase the competence of the EU in defense matters, the Court of Justice will see its jurisdiction in that field reinforced accordingly.

For me, it would be extremely convenient for the Court to control the decisions of the EU institutions involved in deliberations regarding acts that implicate the use of force, the prohibition of which can be considered as a norm of *jus cogens* or imperative in international law. Remember that, as it arises clearly from its jurisprudence, the Court of Justice can exercise its judicial review in order to determine “[...]whether the superior rules of international law falling within the ambit of *jus cogens* have been observed”⁹³ even in the case of the decisions of the UNSC.

It goes without saying that all these changes require a transformation of political mentalities in the EU in order to build a solid European defence.

Article 24(1) TEU and the first paragraph of Article 275 TFEU introduce a derogation from the rule of the general jurisdiction which Article 19 TEU confers on the Court of Justice to ensure that in the interpretation and application of the Treaties the law is observed, and they must, therefore, be interpreted narrowly (judgment in *Parliament v Council*, C-658/11, EU:C:2014:2025, paragraph 70)” (Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 12 November 2015. *Elitaliana SpA v Eulex Kosovo*). For a review of the jurisprudence of the Court concerning the distinction among CSDP and other strands of external action or in regard to the exception to the freedoms of common markets based on national security, see: Koutrakos, *The EU Common Security...210-282*.

⁹² To finish the role of the Institutions in CFSP, mention should be made to the Commission, even though its implication within the CFSP is minimal and ill defined. Together with the High Representative, the Commission may make joint proposals to the European Council on the strategic interests of the Union. On the other hand, the Commission may support proposals by the High Representative to the Council, yet this joint right of initiative is not very relevant so far as it is shared with any Member State.

⁹³ “The indirect judicial review carried out by the Court in connection with an action for annulment of a Community act adopted, where no discretion whatsoever may be exercised, with a view to putting into effect a resolution of the Security Council may therefore, in some circumstances, extend to determining whether the superior rules of international law falling within the ambit of *jus cogens* have been observed, in particular, the mandatory provisions concerning the universal protection of human rights, from which neither the Member States nor the bodies of the United Nations may derogate because they constitute ‘intransgressible principles of international customary law’ (Advisory Opinion of the International Court of Justice of 8 July 1996, *The Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Reports 1996, p. 226, paragraph 79; see also, to that effect, Advocate General Jacobs’s Opinion in *Bosphorus*, paragraph 239 above, paragraph 65)”. See: *Case T-306/01, Ahmed Ali Yusuf and Al Barakaat International Foundation v Council of the European Union and Commission of the European Communities*, Judgment of the Court of First Instance (Second Chamber, Extended Composition), 21 September 2005, para. 282.

The steps forward are clear and feasible. Yet it remains to be seen whether or not the Member States really want to go in that direction⁹⁴, taking into account their reluctance until now to collaborate deeply in the field of defence⁹⁵.

IV. Conclusion

The two naval operations set up until now by the EU, *Atalanta* and *Sophia*, have demonstrated a growing level of consensus and willingness by Member States, a great number of which participating in both operations. Furthermore, and more clearly in the case of *Atalanta* but also in the first stages of *Sophia*, it can be said that these CSDP activities have been highly successful, taken into consideration the level of accomplishment of their respective goals⁹⁶. Against this assertion some could argue that neither *Atalanta* nor *Sophia* are facing extremely powerful enemies. Nevertheless, the relevant fact is that both naval operations underscore the possibilities of the European cooperation in such a delicate field as security⁹⁷.

⁹⁴ In this sense, see also: Moliner González, “La Cooperación Estructurada Permanente...”, 31.

⁹⁵ As Antonio Missiroli has recently put it, “While the long-lasting decline in collective defence spending by Europeans seems to have recently come to a temporary halt (following also commitments made in the NATO framework), the lack of major cooperative projects in the defence industrial domain and the growing difficulty to agree on ambitious actions and reforms are marking an impasse in a policy area that, until a few years ago, was among the most promising in terms of closer integration and convergence of efforts among Europeans.” See: Antonio Missiroli, “Foreword”...5.

⁹⁶ Let me insist again that in this article we are considering only the achievements of Operation Sophia with regard to its own objectives and in the context of the cooperation of EU Member States in military matters, but, at the same time, it cannot be forgotten that Sophia has raised many concerns with regard to refugee law or human rights law (see above in the section about the Operation Sophia).

⁹⁷ I agree with Professor Miguel Acosta when he said that, with the Petersberg operations “[...] the EU has improved its internal credibility among its own States, in that it has demonstrated its capacity to effectively manage these sensitive matters. This credibility is an important step towards achieving a political union within the integration process”. See: Miguel Acosta Sánchez, *The EU’s military crisis management operations: Petersberg tasks and international peace* (Saarbrücken: LAP Lambert Academic Publishing, 2011), 193. In my opinion those words can also be applied to the two naval operations. Nevertheless, that point of view is not completely shared by Annemarie Peen Rodt, as long as she thinks that: “In sum, the EU’s performance in military conflict management has been a relative success from the point of view of the Union, but more humble with regard to the management of the conflict situations on the ground”, see: Peen Rodt, “EU performance in military conflict... 186.

Having shown its potential, the launching of naval operations in crisis management could be seen as a step forward in the creation of a Security and Defence Union. That path has to be pursued slowly; as was clearly shown in the case of the adoption of the Treaty constituting the European Defence Community in 1952, rapidity here can lead to abysm.

Therefore, the next step in European integration regarding security matters can be the implementation of the PESCO anticipated in Article 42.2 and 46 of TEU and developed in Protocol No 10 annexed to the Lisbon Treaty, which after some years of oblivion seems now to become a reality once the United Kingdom, a traditional antagonist regarding the European integration in defence matters, has recently announced its decision to leave the EU⁹⁸. We recall that, on 11 December 2017, the Council of the EU adopted a decision establishing PESCO and determining the list of Participating Member States. The fact that also very recently, in June 2017, a European Defence Fund has been created with the aim of facilitating the acquisition of defence capabilities will pave the way for the implementation of the PESCO. That achievement would be the landmark that would generate the nucleus from which a Security and Defence Union can emerge.

In any case, today a Security and Defence Union in the EU is neither *utopian* nor a nightmare. The European Parliament itself, in its Resolution of 21 January 2016 on the mutual defence clause (Article 42(7) TEU), affirmed that the activation of the mutual assistance clause was a unique opportunity “[...] to establish the grounds for a strong and sustainable European Defence Union;”⁹⁹ and added that “[...]only with an autonomous security and defence capability will the EU be equipped and ready to face the overwhelming internal and external security threats and challenges”¹⁰⁰.

A constant in the history of European integration is that the greatest steps forward have followed big crisis. Only in front of disgrace can States start to think positively about the prospects of walking together rather than alone. It would be an extraordinary achievement if the will of the Member States to move forward in the direction of the creation of a Security and Defence Union comes out of conviction and not out of destruction.

⁹⁸ In this respect, see the reference we made in the introduction about the position of the UK.

⁹⁹ European Parliament resolution of 21 January 2016 on the mutual defence clause (Article 42(7) TEU) (2015/3034(RSP)), para. 18. See: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P8-TA-2016-0019>, page last visited on 7 July 2017.

¹⁰⁰ *Ibid.*

Perhaps the *Brexit* could bring with it some positive aspects after all, and with respect to a more integrated defence in Europe it could represent a turning point.

It's up to the remaining 27 Member States to decide whether or not they want to give more competences or not to the EU in defence matters.

At least, what is completely sure is that the time for truth has arrived. In the coming months we will see whether Sven Biscop was right or not when he pointed out that “[t]he problem of European defence is that it does not work with the United Kingdom, but would not work without it either”¹⁰¹.

About the author

Professor Espaliú got a scholarship from the Spanish Ministry of Education (1995-1998), he has been Lecturer in the University of Navarre (Spain) (1998-2000), Legal Officer of the International Court of Justice (2000-2006) and Ramón y Cajal Researcher in the University of Córdoba (Spain) (2007-2012). At present, he is Associate Professor in Public International Law and European Union Law at the International University of Catalonia (UIC, Barcelona) (Spain); Vice-Dean for Academic Affairs and Head of the International Law Department at the Faculty of Law (UIC, Barcelona) ; Director of the Charlemagne Institute of European Studies (UIC, Barcelona). He coordinates a research group recognized by the Government of Catalonia and he has participated in a dozen regional or national research groups. His research focuses in the following lines: Peaceful Settlement of International Disputes, Law of the Sea, International Subjectivity, Use of Force, Slavery and European Security. He obtained, among others, the accreditation as Associate Professor (ANECA) in 2011 and Full Professor (AQU) 2015. Furthermore, he has been awarded two six-years research periods (CNAI) and two six-years research periods (AQU). Regarding European Law, he has published, among others, the following articles: A Reflection on the Participation of Individuals in the Creation of European Law through the European Citizens' Initiative and its Scope in International Law, *Cuadernos Europeos de Deusto*, N.º 54, 2016, pp. 181-202; The EU response to the Paris terrorist attacks and the reshaping of the rights to self-defence in International Law, *Spanish Yearbook of International Law*, N.º 20, 2016, pp. 183-207.

¹⁰¹ Biscop, “The UK and European Defence: Leading or Leaving?..”, 1297.

Sobre el autor

El profesor Espaliú ha sido becario de investigación de Ministerio de Educación (1995-1998), profesor de la Universidad de Navarra (1998-2000), Letrado de la Corte Internacional de Justicia (2000-2006) e investigador Ramón y Cajal en la Universidad de Córdoba (2007-2012). En la actualidad, es profesor agregado de Derecho Internacional Público y de la Unión Europea en la *Universitat Internacional de Catalunya* (UIC, Barcelona); Vicedecano de Ordenación Académica y Jefe del área de Derecho Internacional de la Facultad de Derecho de la UIC y Director del Instituto Carlomagno de Estudios Europeos de la UIC. Es coordinador de un grupo de investigación (SGR de la Generalitat de Catalunya) y ha participado en una decena de proyectos de investigación nacionales y regionales. Sus líneas de investigación principales son el arreglo pacífico de las controversias internacionales, el derecho del mar, la subjetividad internacional, el uso de la fuerza, la esclavitud y la seguridad europea. Ha obtenido, entre otras, la acreditación de profesor titular de ANECA en 2011 y la acreditación de catedrático (recerca avançada) de la AQU en 2015. También cuenta con dos sexenios de investigación del CNAI y dos sexenios de investigación de AQU. En materia de Derecho Europeo, entre otros trabajos, ha publicado: *A Reflection on the Participation of Individuals in the Creation of European Law through the European Citizens' Initiative and its Scope in International Law*, *Cuadernos Europeos de Deusto*, N.º 54, 2016, pp. 181-202; *The EU response to the Paris terrorist attacks and the reshaping of the rights to self-defence in International Law*, *Spanish Yearbook of International Law*, N.º 20, 2016, pp. 183-207.

Jurisprudencia

Crónica de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Case Law Review of the Court of Justice of the European Union

David Ordóñez Solís

Magistrado y miembro de la Red de Expertos en Derecho de la Unión Europea del Consejo General del Poder Judicial

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-58-2018pp187-223>

Sumario: I. Introducción.—II. Primera Parte. Los desarrollos jurisprudenciales del Derecho de la Unión Europea 1. Los desarrollos de los derechos fundamentales de la Unión a) Los límites de la aplicación del Derecho de la Unión y los derechos fundamentales b) El derecho de acceso a los documentos y la protección de los datos personales c) La lucha contra las discriminaciones y otros derechos sociales fundamentales 2. El espacio de libertad, seguridad y justicia a) La solidaridad de los Estados en la realización de una política de inmigración y asilo b) Los derechos de los nacionales de terceros países y de los refugiados 3. El mercado único europeo y los consumidores.—III. Segunda Parte. La jurisprudencia europea provocada por los jueces españoles y sus efectos en el Derecho interno 1. La expulsión de los extranjeros en España: ciudadanos de la Unión (*sentencia E*) y de países terceros (*sentencia López Pastuzano*) 2. La lucha contra la discriminación de las trabajadoras y otros derechos sociales: *sentencia Otero Ramos* (lactancia materna), *sentencia Espadas Recio* (prestación por desempleo) y *sentencia Miravittles Ciurana* (responsabilidad del empleador) 3. La Comisión Europea y los tribunales nacionales en el Derecho de la competencia: *sentencia Gasorba* 4. La protección de los consumidores: *sentencia Banco Santander* (cláusulas abusivas) y *sentencia Núñez Torreiro* (seguro del automóvil) 5. La ‘uberización’ del Derecho en la Unión: *sentencia Asociación Profesional Elite Taxi* 6. Los límites de las sanciones administrativas por venta a pérdidas entre mayoristas: *sentencia Europamur* 7. Las sentencias sobre marcas: vino, mantequilla y tónica Schweppes 8. El canon ecólico castellano-mancheño y la aplicación de las Directivas: *sentencia Elecdey Carcelén* 9. Los funcionarios interinos también tienen un cierto derecho a reincorporarse: *sentencia Vega González*.—IV. Relación de las sentencias comentadas del Tribunal de Justicia

I. Introducción

Casi se ha convertido en un mantra de nuestros días: en un mundo integrado, los derechos humanos requieren una justicia global (*Human Development for Everyone Report 2016*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, p. 130). El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, como otros tribunales supranacionales, en particular el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, está contribuyendo a la justicia global y está aportando su propia visión europea. De hecho, lo que empezó siendo un tribunal «administrativo», dedicado a la chatarra y a las cuestiones económicas de un mercado común, se ha ganado paulatinamente un papel crucial en la interpretación de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

La ampliación de las competencias de la Unión Europea, especialmente desde el Tratado de Maastricht de 1992 y el Tratado de Ámsterdam de 1997, ha tenido un efecto extraordinario en los desarrollos de la jurisprudencia al incluir no solo el tradicional mercado único y las políticas europeas sino de manera especial al crear un espacio de libertad, seguridad y justicia. Estas nuevas competencias permiten una clasificación muy diferente de la que estábamos acostumbrados debido, en particular, al protagonismo que ha adquirido la interpretación de los derechos fundamentales consagrados por una Carta con el mismo valor que el Derecho primario desde que entró en vigor el Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009.

En las perspectivas nacionales el protagonismo del Tribunal de Justicia no impide que los jueces nacionales tengan mucho que decir o puedan exigir matizaciones y aclaraciones en un diálogo constructivo en el que están en juego aspectos esenciales de nuestro bienestar y de nuestra convivencia.

Así ha ocurrido con la nueva cuestión prejudicial remitida desde Karlsruhe por el Tribunal Constitucional Federal sobre la Unión Económica y Monetaria en la que resulta esencial la implicación de Alemania y también se refleja en las precisiones que acaba de dar el Tribunal de Justicia al Consejo Constitucional italiano sobre los límites que imponen los derechos fundamentales a la aplicación del mismo Derecho de la Unión.

El 18 de julio de 2017 el Tribunal Constitucional alemán remitió a Luxemburgo su segunda cuestión prejudicial: *asunto Weiss y otros*, C-493/17 (2 BvR 859/15, 2 BvR 980/16, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 1651/15). La cuestión está en la misma línea que la anterior, resuelta por la *sentencia Gauweiler*, de 16 de junio de 2015, C-62/14: el alcance de los poderes del Banco Central Europeo (BCE) en la realización de la Unión Económica y Monetaria.

Ahora, el Tribunal alemán cuestiona la validez de una decisión del BCE relativa a un programa de compras de valores públicos en mercados secun-

darios y solicita la interpretación del artículo 4.2 TUE, sobre la salvaguarda de la identidad y de la estructura constitucional de los Estados miembros; del artículo 123 TFUE, que prohíbe la autorización de descubiertos o la concesión de créditos por el BCE o los bancos centrales nacionales; y del artículo 125 TFUE, sobre no corresponsabilidad financiera o prohibición de asumir los compromisos de los Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas.

Al responder, el Tribunal de Justicia deberá tener en cuenta lo ya dicho en su *sentencia Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756, sobre la conformidad con el Derecho originario del Mecanismo Europeo de Estabilidad, y deberá tranquilizar al Tribunal alemán asegurándole que ejercerá el máximo control sobre las instituciones europeas, incluido el BCE, para que no se excedan en el ejercicio de las competencias atribuidas por los Estados miembros en virtud de los Tratados constitutivos.

Es difícil saber si este segundo reenvío pretende cuestionar sin más la deriva de la Unión Monetaria o si, más bien, el Tribunal de Karlsruhe procura obtener un respaldo de la respuesta que deba dar a los más críticos alemanes con el rumbo de la política monetaria europea dictada, precisamente, desde Fráncfort.

En la *sentencia M.A.S. y M.B.*, C-42/17, el Tribunal de Justicia tiene que matizar una sentencia anterior y recuerda el valor de la protección de los derechos fundamentales incluso si está en juego la aplicación del Derecho de la Unión. Se trataba de una cuestión prejudicial que planteaba el Consejo Constitucional italiano, al que habían acudido el Tribunal Supremo y el Tribunal de Apelaciones de Milán, preguntándole cómo resolver el problema que planteaba la *jurisprudencia Taricco* del Tribunal de Justicia y la protección de los derechos fundamentales.

El análisis que sigue se refiere, en primer lugar, a aquellas cuestiones más relevantes planteadas en el segundo semestre de 2017. A continuación y de manera más exhaustiva doy cuenta de la actividad del Tribunal de Justicia en relación con España. En todo caso el hilo conductor que utilizo está inspirado por el intento de comprender la aplicación judicial del Derecho de la Unión Europea desde la perspectiva del sufrido ciudadano.

II. Primera parte. Los desarrollos jurisprudenciales del derecho de la Unión Europea

Las decisiones del Tribunal de Justicia que voy a comentar pueden agruparse en torno a los desarrollos de los derechos fundamentales, los derechos de los extranjeros en el espacio de libertad, seguridad y justicia así como los derechos de los consumidores y la realización del mercado único europeo.

1. *Los desarrollos de los derechos fundamentales de la Unión*

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia se centra cada vez más en los derechos fundamentales y en la interpretación de la Carta. Es interesante observar cómo el Tribunal de Justicia ha tenido que ajustar una jurisprudencia anterior espoleado por el Consejo Constitucional italiano pero sigue desarrollando los derechos fundamentales en materia de transparencia, protección de datos y los derechos sociales.

a) Los límites de la aplicación del Derecho de la Unión y los derechos fundamentales

En la *sentencia M.A.S. y M.B.* el Tribunal de Justicia contesta un reenvío prejudicial del Consejo Constitucional italiano que pide precisiones sobre la sentencia de 8 de septiembre de 2015, Taricco y otros (C-105/14, EU:C:2015:555). Por eso también se empieza a conocer como *sentencia Taricco II*.

El Tribunal Constitucional italiano debía responder sendas cuestiones planteadas por la Corte de casación y por el Tribunal de Apelación de Milán que, de seguir la *jurisprudencia Taricco*, inaplicarían el plazo de prescripción previsto en el Código Penal y tendrían que condenar por el delito de asociación de malhechores para el contrabando de labores de tabaco extranjeras. El propio Tribunal Constitucional italiano expresa sus dudas sobre la compatibilidad de la mencionada solución con los principios superiores del ordenamiento constitucional italiano y con el respeto de los derechos inalienables de la persona.

El Tribunal de Justicia dicta una sentencia de Gran Sala que modula la *sentencia Taricco* también de Gran Sala señalando que «corresponde al Tribunal de Justicia precisar, habida cuenta de las interrogantes que ha planteado el tribunal remitente respecto a este principio y que no habían sido puestas en su conocimiento en el asunto que dio lugar a la sentencia Taricco, la interpretación llevada a cabo por dicha sentencia del artículo 325 TFUE, apartados 1 y 2».

En la *sentencia Taricco I* el Tribunal de Justicia, presidida la Gran Sala por V. Skouris, proclama prioritaria la lucha europea contra el fraude inaplicando, por ejemplo, la prórroga del plazo de prescripción porque no constituye una vulneración de los derechos garantizados por el artículo 7 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, puesto que no puede considerarse que esta disposición impida la ampliación de los plazos de prescripción cuando los hechos imputados no han prescrito.

La clave de esta *sentencia MAS y MB*, la Gran Sala estaba presidida por K. Lenaerts, es que los jueces nacionales, cuando, en el curso de procedi-

mientos abiertos, decidan dejar de aplicar las disposiciones del Código Penal controvertidas, habrán de velar por que se respeten los derechos fundamentales de las personas acusadas de haber cometido una infracción penal (apartado 46).

Esto quiere decir que resulta esencial en la Unión Europea garantizar el principio de legalidad de los delitos y las penas, en sus exigencias relativas a la previsibilidad, la precisión y la irretroactividad de la Ley penal aplicable.

A tal efecto, el Tribunal de Justicia explica la jurisprudencia sobre este principio reconocido en la Carta de Derechos Fundamentales pero también en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, tal como ha sido interpretado por el Tribunal Europeo de Estrasburgo.

A juicio del Tribunal de Justicia, «los requisitos de previsibilidad, de precisión y de irretroactividad inherentes al principio de legalidad de los delitos y las penas se aplican, en el ordenamiento jurídico italiano, también al régimen de prescripción relativo a las infracciones penales en materia del IVA».

Por tanto, el Tribunal de Justicia sigue reconociendo la importancia de la protección de los intereses financieros de la Unión que se imponen al legislador pero que encuentran un límite cuando pueda haber una violación del principio de legalidad de los delitos y las penas, debido a la falta de precisión de la ley aplicable o debido a la aplicación retroactiva de una legislación que impone condiciones de exigencia de responsabilidad penal más severas que las vigentes en el momento de la comisión de la infracción.

b) El derecho de acceso a los documentos y la protección de los datos personales

El principio de transparencia ha ganado en efectividad en la Unión Europea, como pone de manifiesto la *sentencia Comisión Europea / Patrick Breyer*, C-213/15 P, que confirma una sentencia del Tribunal General que había anulado la denegación de la entrega de documentación generada durante un procedimiento por incumplimiento contra Austria.

A juicio del Tribunal de Justicia, en su formación de Gran Sala, es que existe una presunción general de confidencialidad de los escritos presentados en un procedimiento judicial. Sin embargo, puntualiza el Tribunal de Justicia que «la existencia de esta presunción general no excluye el derecho del interesado a demostrar que un documento determinado cuya divulgación se solicita no está amparado por la citada presunción» (apartado 42).

Esta jurisprudencia se basa expresamente en la ampliación del ámbito de aplicación del principio de transparencia en el Derecho de la Unión de-

bido a la introducción, por el Tratado de Lisboa, del artículo 15 TFUE, el artículo 298 TFUE y el artículo 42 de la Carta.

De hecho el Tribunal de Justicia se refiere a la consagración del objetivo de una administración europea abierta lo que impide que se haga una lectura restrictiva del Reglamento n.º 1049/2001 conforme a la cual los documentos elaborados por un Estado miembro no están comprendidos en el ámbito de aplicación de ese Reglamento cuando obran en poder de la Comisión.

El celo del Tribunal de Justicia en cuanto a la protección de los datos personales se reveló exquisito en su dictamen 1/15, donde, en respuesta a la consulta del Parlamento Europeo, concluye que el proyecto de Acuerdo entre la Unión Europea y Canadá sobre la transferencia de datos del registro de nombres de los pasajeros en el transporte aéreo no cumple los requisitos derivados de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión.

El expediente de los pasajeros o PNR (*Passenger Name Record*) incluye el nombre, la información necesaria para efectuar la reserva, las fechas de viaje previstas, el itinerario del viaje, la información sobre el billete, los grupos de personas registrados con el mismo número de reserva, los datos de los pasajeros, datos de pago y facturación, la información relativa al equipaje y observaciones generales.

El Tribunal de Justicia dice que se les aplica tanto el artículo 7 de la Carta, en la medida en que consagra el derecho fundamental al respeto de la vida privada que se refiere a toda información relativa a una persona física identificada o identificable, como el artículo 8 de la Carta, porque constituyen tratamientos de datos de carácter personal y, en consecuencia, deben cumplir necesariamente los requisitos de protección de los datos previstos.

A partir de aquí el Tribunal de Justicia comprueba que la transferencia de datos del PNR a Canadá se basa en «otro fundamento» que está «previsto por la ley», las injerencias que conlleva el Acuerdo pueden estar justificadas por un objetivo de interés general de la Unión, no vulneran el contenido esencial de los derechos fundamentales consagrados en los artículos 7 y 8 de la Carta y pueden considerarse idóneos para lograr el objetivo de garantizar la protección y la seguridad públicas.

Sin embargo, el Tribunal de Justicia examina la regulación convencional a la luz de la proporcionalidad y llega a la conclusión de que el Acuerdo no delimita de manera suficientemente clara y precisa el alcance de la injerencia en los derechos fundamentales, la transferencia, el uso y la conservación de datos sensibles (el origen racial o étnico, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas, la pertenencia a sindicatos, la salud o la sexualidad) y, en definitiva, no cumple los requisitos exigidos por la Carta. Asimismo, el Acuerdo no garantiza que Canadá limite a lo estrictamente necesario el uso de los datos del PNR de los pasajeros aéreos durante

ni después de su estancia. En fin, tampoco se garantiza que una autoridad canadiense independiente controle el cumplimiento de las normas sobre tratamiento de los datos del PNR.

En la *sentencia Puškár, C-73/16*, el Tribunal de Justicia interpreta el derecho a la protección de datos personales respecto de una lista de más de mil testafierros relacionados con más de 3.000 personas jurídicas que había elaborado la Administración tributaria eslovaca.

La primera afirmación del Tribunal de Justicia es que un tratamiento de datos personales como la elaboración de la lista a los efectos tributarios está comprendido en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión Europea, entonces de la Directiva 95/46/CE relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y, por tanto, resulta aplicable la Carta.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia considera que la legislación eslovaca que exige el agotamiento de los recursos administrativos previos no es contraria al derecho a la tutela judicial efectiva consagrada por el artículo 47 de la Carta siempre y cuando no implique un retraso sustancial en el ejercicio de la acción judicial, interrumpa la prescripción de los derechos y no ocasione gastos excesivos.

En tercer lugar, cabe inadmitir la aportación como prueba de la lista en cuestión si así se prevé en la normativa nacional siempre y cuando respete el contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva y el principio de proporcionalidad.

Por último, el Tribunal de Justicia acepta la elaboración de tales listas para la recaudación y la lucha contra el fraude tributario siempre y cuando se cumplan una serie de requisitos. Por una parte, la legislación nacional debe conferir a las autoridades que confeccionen tales listas misiones de interés público. Por otra parte, la elaboración de la lista y la inclusión de los interesados deben ser efectivamente idóneas y necesarias para cumplir los objetivos perseguidos y debe haber motivos suficientes para presumir que la inclusión de los interesados en la lista obedece a un motivo; en fin, deben concurrir todas las condiciones a que obliga la propia Directiva 95/46 para que el tratamiento de datos personales sea lícito.

c) La lucha contra las discriminaciones y otros derechos sociales fundamentales

La lucha contra todo tipo de discriminaciones es muy relevante y productiva en el Tribunal de Justicia. Tres sentencias lo ilustran: una se refiere a la igualdad entre trabajadores y trabajadoras, en este caso para acceder a la policía griega pues la legislación requiere una misma estatura mínima para hombres y mujeres; la otra puntualiza el alcance de la discriminación

por razón de la edad de los pilotos de aviación mayores de 65 años; en fin, la tercera considera que el derecho a las vacaciones de los trabajadores es fundamental.

En la *sentencia Kalliri*, C-409/16, el Tribunal de Justicia interpreta la Directiva 2006/54/CE sobre igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación en relación con la legislación griega que supedita la admisión de los candidatos al concurso para el ingreso en la Escuela de Policía griega al requisito de una estatura mínima igual para todos de 1,70 centímetros.

El Tribunal de Justicia considera que un único límite para mujeres y varones no constituye una discriminación directa. Sin embargo, considera que existe discriminación indirecta cuando la aplicación de una medida, aunque formulada de manera neutra, perjudica de hecho a un número muy superior de mujeres que de hombres.

El Tribunal de Justicia comprueba que con anterioridad se imponía un límite de altura de 1,65 para mujeres y en el caso de las Fuerzas Armadas, la Policía portuaria y la Guardia costera el límite seguía siendo para las mujeres de 1,60 metros. Por tanto, el Tribunal de Justicia concluye que la normativa griega supone una desventaja para un número mucho mayor de personas de sexo femenino que de sexo masculino y no parece adecuada ni necesaria para alcanzar el objetivo legítimo que persigue.

Probablemente, esta jurisprudencia apunta nuevos desarrollos de la *jurisprudencia Vital Pérez*, C-416/13, EU:C:2014:2371, en virtud de la cual las funciones de policía de protección de las personas y bienes, la detención y la custodia de los autores de hechos delictivos y las patrullas preventivas pueden requerir el empleo de la fuerza física e implicar una aptitud física particular; sin embargo, también subraya el Tribunal de Justicia, algunas funciones de policía, como el auxilio al ciudadano o la regulación del tráfico, no precisan aparentemente un esfuerzo físico elevado (apartado 38). Por eso llega a esta conclusión: «aun suponiendo que todas las funciones ejercidas por la policía helénica exigieran una aptitud física particular, no parece que dicha aptitud esté necesariamente relacionada con la posesión de una estatura física mínima y que las personas de una estatura inferior carezcan naturalmente de dicha aptitud» (apartado 39).

La *sentencia Fries*, C-190/16, analiza si la prohibición a quienes hayan cumplido 65 años de pilotar una aeronave dedicada al transporte comercial es conforme con el principio de igualdad.

El Tribunal de Justicia se refiere a la consagración por el artículo 20 de la Carta del principio de igualdad de trato, que constituye un principio general del Derecho de la Unión, y que, además, es una manifestación específica el principio de no discriminación enunciado en el artículo 21.1 de la Carta.

El Tribunal de Justicia recuerda la formulación de este principio general: que no se traten de manera diferente situaciones que son comparables y que situaciones diferentes no sean tratadas de manera idéntica, salvo que este trato esté justificado objetivamente.

Aplicando estos criterios al caso concreto, comprueba que el Reglamento n.º 1178/2011 establece una diferencia de trato por razón de la edad de modo que no pueden actuar como pilotos de una aeronave dedicada al transporte aéreo comercial después de cumplir 65 años. Sin embargo, el Tribunal de Justicia subraya que esta prohibición no impide a estos pilotos mayores de 65 años ejercer su trabajo en vuelos en vacío o vuelos de traslado, en el marco de la actividad comercial de una compañía aérea, siempre que no transporten pasajeros, ni carga ni correo, y tampoco les impide ser instructores o examinadores a bordo de una aeronave sin formar parte de la tripulación de vuelo (apartado 88).

Por último, el Tribunal de Justicia está empeñado en que el derecho de los trabajadores a las vacaciones anuales por al menos cuatro semanas sea un derecho social fundamental. Así se deduce, de la *sentencia King*, C-214/16, conforme a la cual es «un principio particularmente importante del Derecho social de la Unión, que las autoridades nacionales competentes únicamente pueden aplicar respetando los límites establecidos expresamente por la propia Directiva 2003/88».

La cuestión planteada ante los tribunales ingleses era si el trabajador podía solicitar las vacaciones acumuladamente al final del periodo de contratación durante tres años. El Tribunal de Justicia respondió que la acumulación del derecho a vacaciones anuales retribuidas de un trabajador que no haya podido disfrutarlas por causa de enfermedad puede restringirse a un periodo de 15 meses; sin embargo, el empresario que no permite a un trabajador ejercer su derecho a vacaciones anuales retribuidas debe asumir las consecuencias. Por tanto, sería contrario al derecho a las vacaciones que un trabajador no pueda aplazar, y en su caso acumular, hasta el momento de la conclusión de su relación laboral, derechos a vacaciones anuales retribuidas no ejercidos, correspondientes a varios periodos de devengo consecutivos, por la negativa del empresario a retribuir esas vacaciones.

2. *El espacio de libertad, seguridad y justicia*

La realización del espacio de libertad, seguridad y justicia requiere, por una parte, la colaboración y solidaridad de los Estados miembros de la Unión; y, por otra, la base de este espacio europeo está en determinar y respetar los derechos de los extranjeros de todo tipo: ciudadanos de la Unión, nacionales de terceros países o, en fin, refugiados.

a) La solidaridad de los Estados en la realización de una política de inmigración y asilo

Entre septiembre de 2015 y marzo de 2016 la crisis de los refugiados desveló la falta de solidaridad entre los Estados miembros de la Unión Europea. Esto se ha traducido en batallas ante el Tribunal de Justicia: los Estados díscolos han impugnado las decisiones de reasentamiento y ahora la Comisión amenaza con acudir al Tribunal de Justicia para que declare el incumplimiento de estos Estados de Europa Central y Oriental.

En su sentencia de 6 de septiembre de 2017, C-643/15 y C-647/15, el Tribunal de Justicia en su formación de Gran Sala rechazó los recursos presentados por la República Eslovaca y Hungría, apoyados por Polonia, contra la Decisión del Consejo, de 22 de septiembre de 2015 por la que reubicaba a 120.000 solicitantes de asilo que habían entrado por Grecia e Italia.

De los seis motivos de impugnación esgrimidos por Eslovaquia y de los diez invocados por Hungría, en las respuestas del Tribunal de Justicia destaca la importancia del principio de solidaridad entre los Estados miembros consagrado en el artículo 80 TFUE y que constituye un principio rector de la política de asilo de la Unión (apartado 291).

Por esa razón, ante la negativa de Hungría a acogerse, en cuanto beneficiaria, al mecanismo de reubicación, como había propuesto la Comisión, el Tribunal de Justicia dice que no se puede criticar al Consejo por haber impuesto reubicaciones de acuerdo con el principio de solidaridad y de reparto equitativo de responsabilidades.

Asimismo, el Tribunal de Justicia subraya que las dificultades de orden práctico que puedan surgir «deben, en su caso, resolverse con un espíritu de cooperación y de confianza mutua —entre las autoridades de los Estados miembros beneficiarios de la reubicación y las autoridades de los Estados miembros desde los que se efectúa la reubicación—, que debe prevalecer en el marco de la aplicación del procedimiento de reubicación establecido en el artículo 5 de dicha Decisión» (apartado 309).

Pero, además, el Tribunal de Justicia explica que el sistema de reubicación y el sistema establecido por el Reglamento (UE) n.º 604/2013 (*Reglamento Dublín III*) no difieren entre sí sino que se basan en criterios objetivos y no en la preferencia del solicitante de protección internacional. Asimismo, el Derecho de la Unión no permite al solicitante elegir el Estado miembro responsable del examen de su solicitud y, en fin, el traslado en el marco de una operación de reubicación del solicitante de protección internacional de un Estado miembro a otro con la finalidad de garantizar que su solicitud sea examinada en un plazo razonable no puede considerarse una devolución a un Estado tercero, es decir, es una medida de gestión de crisis, adoptada a escala de la Unión, que tiene por objeto garanti-

zar el ejercicio efectivo, dentro del respeto de la Convención de Ginebra, del derecho fundamental al asilo, consagrado en el artículo 18 de la Carta (apartados 342 y 343).

La Comisión Europea acaba de anunciar el 7 de diciembre de 2017 que llevará a la República Checa, Hungría y Polonia ante el Tribunal de Justicia para que declare que no han cumplido sus obligaciones en lo que se refiere a la acogida de refugiados.

b) Los derechos de los nacionales de terceros países y de los refugiados

Al examinar dos asuntos de refugiados y su acogida en Eslovenia y en Austria, la AG E. Sharpston miró atentamente el mapa de Europa y pudo comprobar que en materia de asilo el «sistema de Dublín» parece entender que todos los solicitantes de asilo llegan por vía aérea. Por eso, entre septiembre de 2015 y marzo de 2016 la entrada por los Balcanes resquebrajó el procedimiento de determinación del Estado responsable de examinar la solicitud de asilo. En cambio, también explica la brillante E. Sharpston refiriéndose al *Reglamento Dublín III*: «Todo el Reglamento está concebido en torno a la persona. Evidentemente es lo adecuado y correcto. Cada ser humano que solicita protección no es un mero dato estadístico. Debe ser tratado con humanidad, y deben respetarse sus derechos fundamentales».

La *sentencia A.S.*, C-490/16, interpreta el *Reglamento Dublín III* en relación con un sirio que, después de entrar por Croacia, pide el asilo en Eslovenia.

La primera cuestión que se plantea es si el solicitante de asilo puede invocar que se determinó erróneamente el Estado responsable de examinar su demanda de asilo. El Tribunal de Justicia responde afirmativamente y considera que los criterios que figuran en los artículos 12 y 13 del *Reglamento Dublín III* desempeñan un papel comparable en la dirección del proceso de determinación del Estado miembro responsable y, por tanto, en la aplicación de dicho Reglamento.

Seguidamente, el Tribunal de Justicia lo califica de cruce irregular de la frontera si la entrada del nacional de un tercer país ha sido tolerada por las autoridades de un Estado miembro, obligadas a hacer frente a la llegada de un número excepcionalmente alto de nacionales de terceros países deseosos de atravesar dicho Estado miembro para presentar una solicitud de protección internacional en otro Estado miembro, sin cumplir las condiciones de entrada en principio exigidas en el primer Estado.

En fin, a juicio del Tribunal de Justicia la interposición de un recurso contra la decisión de traslado carece de efectos sobre el cómputo del plazo de 12 meses que sigue al cruce irregular de la frontera para que el solici-

tante presente su solicitud de protección internacional por primera vez ante un Estado miembro.

La *sentencia Jafari*, C-646/16, se refiere a dos afganas que entraron en la Unión Europea por Grecia, cruzaron la frontera irregularmente por Croacia y terminaron solicitando el asilo en Austria. En este caso es preciso aplicar el Reglamento Dublín III.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia interpreta que «una admisión en el territorio de un Estado miembro, en su caso meramente tolerada por las autoridades del Estado miembro de que se trate, no constituye un «visado», en el sentido del artículo 12 del Reglamento Dublín III». Esta tolerancia se produce cuando las autoridades estatales están obligadas a hacer frente a la llegada de un número excepcionalmente alto de nacionales de terceros países deseosos de atravesar dicho Estado miembro para presentar una solicitud de protección internacional en otro Estado miembro.

Y en segundo lugar, interpreta el concepto de cruce irregular de fronteras dado que el primer país de la Unión Europea en que se produzca, en este caso Croacia, sería el responsable durante doce meses de examinar la solicitud de asilo.

Pues bien, el Tribunal de Justicia considera que hay que buscar una interpretación teniendo en cuenta los actos normativos adoptados por la Unión en materia de control fronterizo y de inmigración pero también este concepto ha de deducirse del propio *Reglamento Dublín III*. Esto significa que los criterios de responsabilidad formulados en los artículos 12 a 14 del Reglamento Dublín III tienen por objeto no sancionar un comportamiento ilícito del nacional de un tercer país sino determinar cuál es el Estado responsable, teniendo en cuenta el papel desempeñado por ese Estado miembro en la presencia de ese nacional en el territorio de los Estados miembros. Por tanto, subraya el Tribunal de Justicia: «el hecho de que el cruce de la frontera haya tenido lugar en una situación caracterizada por la llegada de un número excepcionalmente alto de nacionales de terceros países deseosos de obtener una protección internacional no puede influir en la interpretación o en la aplicación del artículo 13, apartado 1, del Reglamento Dublín III».

En todo caso el Tribunal de Justicia establece una regla específica sobre el sistema de reparto de responsabilidades para el examen de las solicitudes de asilo: en aplicación del artículo 4 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, no debe ejecutarse el traslado de un solicitante de protección internacional al Estado miembro responsable cuando ese traslado implique un peligro real de que el interesado sufra un trato inhumano o degradante.

La *sentencia Mengesteab*, C-670/16, se dicta en respuesta a una cuestión prejudicial de un tribunal administrativo alemán en relación con la

solicitud de asilo de un eritreo que había entrado en la Unión Europea por Italia.

El Tribunal de Justicia recuerda que el *Reglamento Dublín III* supone un avance en la medida en que «no se limitó a establecer reglas de organización que rigen únicamente las relaciones entre los Estados miembros, para determinar el Estado miembro responsable, sino que decidió asociar a ese proceso a los solicitantes de asilo, obligando a los Estados miembros a informarles de los criterios de responsabilidad y a ofrecerles la oportunidad de facilitar la información que permita la correcta aplicación de esos criterios, y garantizando a dichos solicitantes de asilo un derecho a la tutela judicial efectiva contra la decisión de traslado adoptada en su caso a la conclusión del procedimiento».

A juicio del Tribunal de Justicia, el legislador de la Unión definió los efectos de la expiración de estos plazos al precisar que si dicha petición no se formulara en los plazos mencionados, la responsabilidad de examinar la solicitud de protección internacional corresponderá al Estado miembro ante el que se haya presentado la solicitud.

Esto significa, además, que la solicitud de toma a cargo, en este caso de Alemania a Italia, país por el que entró el eritreo, debe hacerse en un plazo máximo de tres meses. Por esa razón, el Tribunal de Justicia adopta una interpretación conforme a la cual: «para poder iniciar de manera eficaz el proceso de determinación del Estado miembro responsable, la autoridad competente necesitará estar informada de manera cierta de que un nacional de un tercer país ha solicitado protección internacional, sin que sea necesario que el documento escrito redactado a tal fin revista una forma determinada concreta o que contenga información adicional pertinente para la aplicación de los criterios establecidos en el Reglamento Dublín III o, *a fortiori*, para el examen en cuanto al fondo de la solicitud de protección internacional» (apartado 88).

La *sentencia Mossa Ouhrami*, C-225/16, se pronuncia sobre una cuestión muy frecuente en materia de extranjería: a partir de cuándo se cuenta el cumplimiento de una sanción de expulsión de un extranjero. El Tribunal de Justicia le contestó al Tribunal Supremo holandés que lo relevante es la fecha en la que el interesado haya abandonado efectivamente el territorio de los Estados miembros. Es una interpretación de la Directiva 2008/115/CE para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular en el caso de un argelino que había sido declarado en 2002 indeseable y que había sido expulsado de los Países Bajos pero que no había cumplido la orden de expulsión y que había sido encarcelado.

El Tribunal de Justicia propugna establecer conceptos uniformes y, en particular, señala que hasta el momento del cumplimiento voluntario o forzoso de la obligación de retorno y, por tanto, del retorno efectivo

del interesado a su país de origen, un país de tránsito o un tercer país, la situación irregular del interesado se rige por la decisión de retorno y no por la prohibición de entrada, que sólo produce efectos a partir de ese momento, y prohíbe al interesado, durante un determinado período tras su retorno, la entrada y estancia de nuevo en el territorio de los Estados miembros.

A modo de definición el Tribunal de Justicia explica que una eventual prohibición de entrada constituye un medio apropiado para aumentar la eficacia de la política de la Unión en materia de retorno, al garantizar que, durante un cierto período tras la expulsión de un nacional de un tercer país cuya estancia es irregular, tampoco podrá volver legalmente al territorio de los Estados miembros (apartado 51).

Al mismo tiempo, el Tribunal de Justicia recuerda su jurisprudencia conforme a la cual, si bien no procede sancionar penalmente la estancia irregular inicial y se prohíbe el encarcelamiento de un nacional de un tercer país, la Directiva de retorno no impide que las legislaciones nacionales prevengan el encarcelamiento de un nacional de un tercer país al que se ha aplicado el procedimiento de retorno establecido en dicha Directiva y se halla en situación irregular en el referido territorio sin que exista un motivo justificado para el no retorno.

3. *El mercado único europeo y los consumidores*

La realización del mercado constituye la base de la integración europea. Esto exige una continua actualización e interpretación de las libertades económicas fundamentales, del régimen de competencia y de ayudas de Estado y el desarrollo de los derechos de los consumidores. Tres interpretaciones muy sencillas nos ayudarán a comprenderlo.

La *sentencia Erzberger*, C-566/15, de la Gran Sala, se refiere a la libre circulación de trabajadores y a la Ley alemana de cogestión. En este caso el Tribunal de Justicia no aprecia vulneración de la libre circulación de trabajadores por el hecho de que la legislación alemana prive de los derechos de voto y a ser candidatos al consejo de supervisión de la sociedad matriz establecida en Alemania, cuando renuncien a su puesto de trabajo en uno de esos establecimientos y sean contratados por una filial perteneciente al mismo grupo establecida fuera de Alemania.

El Tribunal de Justicia subraya, por una parte, que la libre circulación de personas no se aplica a los trabajadores que nunca han ejercido su libertad de circular dentro de la Unión ni prevén hacerlo. Pero, adicionalmente, el Tribunal de Justicia reconoce que «el Derecho primario de la Unión no puede garantizar a un trabajador que su desplazamiento a un Estado miem-

bro distinto de su Estado miembro de origen sea neutro en materia social, puesto que, habida cuenta de las disparidades existentes entre los regímenes y las legislaciones de los Estados miembros, tal desplazamiento puede ser, según los casos, más o menos ventajoso en este aspecto para la persona de que se trate». Esto supone que la pérdida de derechos que se exponen a sufrir los trabajadores no puede calificarse de obstáculo a la libre circulación de trabajadores.

La *sentencia Nerea*, C-245/16, aborda los efectos que tiene la apertura de un procedimiento concursal en la concesión de una ayuda. El Tribunal de Justicia, a requerimiento del Tribunal administrativo italiano de Las Marcas, interpreta el Reglamento general de exención por categorías en materia de ayudas de Estado. En este caso no cabe considerar que Nerea sea una empresa en crisis incluida en el ámbito de aplicación del Reglamento si en la fecha en que se le concedió una ayuda no reunía las condiciones establecidas en el Derecho italiano para someterse a un procedimiento de insolvencia.

La protección de los consumidores ha propiciado, a través de la interpretación de las directivas de armonización de legislaciones, una fecunda jurisprudencia del Tribunal de Justicia, especialmente en el ámbito del transporte aéreo. El Reglamento (CE) n.º 261/2004 sobre compensación y asistencia en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos le planteó dudas al Tribunal Civil y Penal de Hamburgo respecto al cálculo de la distancia que debía tener en cuenta en un vuelo entre Roma y Hamburgo, con escala en Bruselas. El Reglamento prevé una compensación económica de 250 euros para vuelos de hasta 1.500 kilómetros; de 400 euros para todos los vuelos intracomunitarios de más de 1.500 kilómetros y para todos los demás vuelos de entre 1.500 y 3.500 kilómetros; y de 600 euros para todos los demás.

En su *sentencia Bossen*, C-559/16, el Tribunal de Justicia tiene que elegir entre el método de la ruta ortodrómica, de modo que la distancia entre Roma y Hamburgo es de 1.326 km, y el método de la distancia acumulada, es decir, entre Roma y Bruselas 1.173 km y entre Bruselas y Hamburgo 483 km, o sea, una distancia de 1.656 km.

El Tribunal de Justicia considera que los pasajeros cuyos vuelos se han retrasado tres horas o más y aquellos cuyos vuelos han sido cancelados y han obtenido un recorrido alternativo se encuentran en situaciones comparables en la medida en que ambos sufren una molestia similar, en la que se basa su compensación.

Por tanto, el Tribunal de Justicia aclara que al establecer el importe de la compensación, sólo procede tomar en consideración la distancia entre el lugar del primer despegue y el destino final, excluyendo los eventuales vuelos de conexión.

En definitiva, a juicio del Tribunal de Justicia y para estos casos debe utilizarse el método de la ruta ortodrómica, con independencia del trayecto de vuelo efectivamente recorrido.

III. Segunda parte. La jurisprudencia europea provocada por los jueces españoles y sus efectos en el Derecho interno

Lo más destacado de la actividad del Tribunal de Justicia respecto de España en este segundo semestre de 2017 ha sido la nueva multa impuesta por incumplir sentencias del Tribunal de Justicia, la remisión de cuestiones prejudiciales «españolas» sobre temas recurrentes, en particular en lo que se refiere a los empleados temporales, y las respuestas a las cuestiones prejudiciales, algunas de ellas de gran interés para toda la Unión en la medida en que afectan a la denominada economía colaborativa, como ocurre en el notorio caso de Uber.

La nueva multa a España se debe al retraso en la liberalización de los servicios de estiba. El Tribunal de Justicia en la *sentencia Comisión Europea / España*, C-388/16, impuso a España una cantidad a tanto alzado de 3 millones de euros por no haber cumplido la sentencia de 11 de diciembre de 2014, *Comisión / España*, C-576/13, EU:C:2014:2430. El Tribunal de Justicia declaró el incumplimiento consistente en imponer a las empresas de otros Estados miembros que deseaban desarrollar su actividad en los puertos españoles la obligación de inscribirse en una Sociedad Anónima de Gestión de Estibadores Portuarios y otras restricciones en materia de contratación de estibadores.

Dado que la ‘condena’ no se cumplió, la Comisión Europea solicitó al Tribunal de Justicia que impusiese a España una multa coercitiva y una suma a tanto alzado. El Gobierno español adoptó el Real Decreto-ley 4/2017, de 24 de febrero, pero no fue convalidado por el Congreso de los Diputados y, por tanto, fue derogado el 24 de marzo de 2017. Finalmente, se aprobó el Real Decreto-ley 8/2017, de 12 de mayo, que modifica el régimen de los trabajadores para la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías dando cumplimiento a la sentencia del Tribunal de Justicia. La Comisión mantuvo únicamente la petición de la imposición de la suma a tanto alzado.

El Tribunal de Justicia constató que si bien el Reino de España había demostrado su buena fe, en particular cooperando estrechamente con la Comisión durante el procedimiento administrativo previo, transcurrieron 29 meses desde que se dictó la sentencia condenatoria hasta la entrada en vigor, el 14 de mayo de 2017, del Real Decreto-ley 8/2017. Por tanto, el Tribunal de Justicia termina indicando: «se efectúa una apreciación equi-

tativa de las circunstancias del presente caso fijando en 3 millones de euros el importe de la cantidad a tanto alzado que habrá de abonar el Reino de España».

El Tribunal de Justicia ha confirmado la multa de 18,93 millones de euros impuesta en 2015 por el Consejo a España por la manipulación de las estadísticas del déficit en la Comunidad Valenciana.

La Comisión Europea había emitido un informe donde consideraba que España había incurrido en una negligencia grave al transmitir, en 2012, datos incorrectos relativos a las cuentas de la Comunitat Valenciana, pese a que la Sindicatura de Cuentas de esta Comunidad Autónoma señalaba cada año que la Intervención General aprobaba cuentas viciadas por irregularidades derivadas de la falta de registro de determinados gastos sanitarios y del incumplimiento del principio de devengo.

En la *sentencia España / Consejo*, C-521/15, la Gran Sala del Tribunal de Justicia no acoge ninguno de los motivos, formales ni de fondo, con tanto oficio como probable poca convicción de su prosperabilidad, manejo el equipo de abogados del Estado españoles.

Por último, la aplicación en España de la Directiva 1999/70 a los empleados temporales ha sido particularmente difícil. De hecho, en estos momentos sigue habiendo problemas tanto en el ámbito de la jurisdicción social como en la contencioso-administrativa.

En el ámbito de la jurisdicción social, el Tribunal Supremo acaba de plantear en vía prejudicial una nueva cuestión en el *asunto de Diego Porras II*, C-619/17 (auto de 25 de octubre de 2017, recurso 3970/2016, ponente: Arastey Sahún). Todo parece indicar que la cuestión será resuelta previamente por el Tribunal de Justicia en su formación de Gran Sala cuando conteste al Tribunal Superior de Justicia de Galicia (C-574/16, Grupo Norte Facility) y al Juzgado de lo Social n.º 33 de Madrid (C-677/16, Montero Mateos).

Por ahora, en las Conclusiones de la Abogada General J. Kokott, de 20 de diciembre de 2017, C-574/16, Grupo Norte Facility, EU:C:2017:1022; y C-677/16, Montero Mateos, EU:C:2017:1021, señala con toda claridad la necesidad de replantearse la cuestión: «El presente asunto da al Tribunal de Justicia la oportunidad de profundizar especialmente en este aspecto —al que, a mi juicio, no se prestó suficiente atención en la sentencia De Diego Porras— y de reconsiderar su jurisprudencia a este respecto» (apartados 53 y 48, respectivamente).

Y, además, la AG Kokott considera que deben introducirse matizaciones en la *sentencia de Diego Porras* por lo que propone que el Tribunal de Justicia puntualice: «no supone una discriminación de los trabajadores con contratos de duración determinada el hecho de que, al finalizar sus contratos de trabajo por expiración del tiempo convenido, por haberse realizado

la obra o el servicio pactados o por haberse producido el hecho o acontecimiento acordado, no les corresponda indemnización alguna o les corresponda una indemnización inferior que a los trabajadores cuyos contratos de trabajo, de duración determinada o de duración indefinida, se extinguen como consecuencia de una decisión del empleador por una causa objetiva» (apartados 85 y 67 de las respectivas Conclusiones).

En el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa se espera el pronunciamiento en casación del Tribunal Supremo sobre la utilización abusiva de una relación de servicios con sucesivos nombramientos temporales en los *asuntos Martínez Andrés y Castrejana López* (Sala 3.^a, autos de 30 de mayo de 2017 y de 13 de junio de 2017, recursos n.º 785/2017 y n.º 1305/2017, ES:TS:2017:5070A y ES:TS:2017:5796A, ponente: Menéndez Pérez).

Las sentencias prejudiciales «españolas» pronunciadas en los últimos seis meses son muy significativas y merecen una atención y un comentario más pormenorizado.

1. *La expulsión de los extranjeros en España: ciudadanos de la Unión* (sentencia E) *y de países terceros* (sentencia López Pastuzano)

La expulsión es la sanción administrativa más grave que se puede adoptar contra los extranjeros. El Derecho de la Unión Europea afecta de una manera sustancial al estatuto de los extranjeros en España y el Tribunal de Justicia ha resuelto dos cuestiones de interés: por un lado, si se puede expulsar y en qué supuestos a ciudadanos de la Unión; y, por otro lado, cuándo procede la expulsión de extranjeros residentes de larga duración.

La *sentencia E*, C-193/16, resuelve una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco relativa a la expulsión de un ciudadano de la Unión Europea.

La Sala de lo Contencioso-administrativo conocía en apelación de un asunto relativo a un italiano, residente en España desde 2003, que había sido expulsado con prohibición de entrada por 10 años como consecuencia de la condena a doce años de prisión en tres sentencias firmes por reiterados delitos de abusos sexuales sobre menores, pena que cumplía en un centro penitenciario. En instancia el Juzgado de lo Contencioso-administrativo n.º 3 de Vitoria había confirmado la expulsión. Sin embargo, la Sala de Bilbao quería saber si el italiano constituía una amenaza real y actual para la seguridad pública, teniendo en cuenta que estaba en prisión, y que, después de cumplir seis años, le restaban varios años para obtener su libertad.

La respuesta del Tribunal de Justicia se basa no tanto en el hecho que esté en prisión sino en el carácter odioso y grave de los delitos cometidos.

En este sentido, recuerda que las razones de orden público pueden justificar limitaciones al derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión pero estas limitaciones deben ajustarse al principio de proporcionalidad y deben basarse exclusivamente en la conducta personal del interesado que constituya una amenaza real y actual para un interés fundamental de la sociedad o del Estado miembro de acogida.

Para el Tribunal de Justicia la explotación sexual de niños forma parte de los ámbitos delictivos de especial gravedad y dimensión transfronteriza en los términos que resultan del artículo 83 TFUE. Asimismo, recuerda que el hecho de que esté en prisión no afecta a la conducta personal del interesado.

Ahora bien, a juicio del Tribunal de Justicia los Estados miembros están facultados para considerar que infracciones penales como las mencionadas en el artículo 83.1.2 TFUE constituyen un menoscabo especialmente grave de un interés fundamental de la sociedad, cuyo riesgo de reiteración representa una amenaza directa para la tranquilidad y la seguridad física de la población, y que, por consiguiente, cabe incluir en el concepto de «motivos imperiosos de seguridad pública» que pueden justificar una medida de expulsión, siempre que la forma de comisión de tales infracciones presente características especialmente graves.

En suma, la expulsión de los ciudadanos de la Unión se revela muy difícil pero no imposible, en particular en el caso de la comisión de delitos especialmente graves y odiosos para nuestra sociedad.

La *sentencia López Pastuzano*, C-636/16, se refiere a la expulsión de un colombiano, decretada por la Delegación del Gobierno en Navarra. El Juzgado de lo Contencioso-administrativo n.º 1 de Pamplona le pidió al Tribunal de Justicia que precisase la conformidad con el Derecho europeo de la expulsión prevista en el artículo 57.2 de la Ley española de extranjería para los condenados por un delito sancionado con pena privativa de libertad superior a un año.

El Tribunal de Justicia interpreta la Directiva 2003/109/CE relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración y subraya que gozan de una protección reforzada contra la expulsión. Esto significa, según su jurisprudencia anterior, que no puede adoptarse la expulsión de un modo automático a raíz de una condena penal, sino que requiere una valoración caso por caso. Por tanto, la Directiva 2003/109 impide que se expulse a un residente de larga duración salvo cuando represente una amenaza real y suficientemente grave para el orden público o la seguridad pública.

En este caso la Abogacía del Estado señalaba en Luxemburgo, con razón, que la jurisprudencia española que aplicaba automáticamente el artículo 57.2 era minoritaria y que había sido desautorizada por el Tribunal

Constitucional. Sin embargo, por si hubiese alguna duda, el Tribunal de Justicia respondió al juez navarro que la Directiva 2003/109 se oponía a la aplicación automática del artículo 57.2 de la Ley de extranjería, tal como era interpretada por una parte de los jueces españoles.

2. *La lucha contra la discriminación de las trabajadoras y otros derechos sociales: sentencia Otero Ramos (lactancia materna), sentencia Espadas Recio (prestación por desempleo) y sentencia Miravittles Ciurana (responsabilidad del administrador)*

El Tribunal de Justicia ha depurado el ordenamiento español de legislación encubiertamente discriminadora con las mujeres trabajadoras y se ha pronunciado sobre otros derechos sociales.

En el caso de la mujer trabajadora lactante el Tribunal de Justicia aporta la garantía de la inversión de la carga de la prueba (*sentencia Otero Ramos*, C-531/15) y en la prestación por desempleo acaba con un régimen discriminatorio para las trabajadoras a tiempo parcial (*sentencia Espadas Recio*, C-98/15). Sin embargo, en la *sentencia Miravittles Ciurana*, C-243/16, el Tribunal de Justicia considera que no se aplica el Derecho de la Unión a la determinación de las vías jurisdiccionales procedentes para exigir responsabilidad del administrador por insolvencia de una sociedad mercantil.

Elda Otero Ramos, una enfermera del servicio de urgencias de un hospital público de A Coruña, solicitó durante su período de lactancia la adaptación de su puesto de trabajo en el que los turnos rotatorios, las radiaciones ionizantes, las infecciones nosocomiales y el estrés podían tener repercusiones negativas sobre la lactancia y exponerla a riesgos para su salud.

La Administración sanitaria gallega emitió un informe que indicaba que el puesto de trabajo no presentaba riesgo alguno para la lactancia de su hija y el Instituto Nacional de la Seguridad Social también le denegó la prestación económica por riesgo durante la lactancia. No obstante, ante el Juzgado de lo Social la jefa de servicio de la unidad de urgencias informó de que el trabajo de enfermería presentaba riesgos físicos, químicos, biológicos y psicosociales para la trabajadora en período de lactancia y para su hija. No obstante, el Juzgado terminó considerando que no se había demostrado que el puesto de trabajo presentara el riesgo alegado.

En cambio, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Galicia le pidió al Tribunal de Justicia que interpretase la Directiva 2006/54/CE sobre igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y la Directiva 92/85/CEE para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada.

La cuestión se centró, sustancialmente, en saber si procedía invertir la carga de la prueba en los términos previstos por el artículo 19 de la Directiva 2006/54/CE. A juicio del Tribunal de Justicia se aplica la Directiva 92/85/CEE por lo que el trato menos favorable a una trabajadora debido a su condición de mujer en período de lactancia debe considerarse incluido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2006/54 y, por lo tanto, constituye una discriminación directa por razón de sexo.

En consecuencia, procede invertir la carga de la prueba. Esto significa que si una trabajadora en período de lactancia solicita una dispensa del trabajo durante todo el período necesario para la protección de su seguridad o de su salud y presenta elementos de prueba que permitan indicar que las medidas de protección, es decir, la adaptación de las condiciones de trabajo de la trabajadora afectada o el cambio de puesto, no eran factibles, incumbe al empresario acreditar que estas medidas eran técnica u objetivamente posibles y podían exigirse razonablemente.

Gracias a una nueva y brillante cuestión prejudicial del Juez de de lo Social n.º 33 de Barcelona se ha revelado contrario al Derecho europeo el cálculo de la protección por desempleo de las denominadas trabajadoras a tiempo parcial vertical.

María Begoña Espadas Recio, una limpiadora a tiempo parcial de manera ininterrumpida de 1999 hasta 2013 y con una jornada de dos horas y media los lunes, miércoles y jueves de cada semana y cuatro horas el primer viernes de cada mes, reclamaba al Servicio Público de Empleo un período más amplio de prestación por desempleo porque había cotizado por los seis años anteriores a la prestación, mientras que la Administración tenía en cuenta únicamente los días trabajados.

El Tribunal de Justicia termina aplicando la Directiva 79/7/CEE sobre igualdad en materia de seguridad social y recuerda: «existe discriminación indirecta cuando la aplicación de una medida nacional, aunque formulada de manera neutra, perjudique de hecho a un número mucho mayor de mujeres que de hombres».

En este caso y a la luz de los datos estadísticos aportados por el juez barcelonés, que asume el Tribunal de Justicia, de un 70 % a un 80 % de los trabajadores a tiempo parcial vertical son mujeres. Existe la misma proporción en lo que se refiere a los trabajadores a tiempo parcial horizontal. En suma, la legislación española sobre cálculo de la prestación por desempleo perjudica a un número mucho mayor de mujeres que de hombres.

Pero es que, además, el Tribunal de Justicia considera que la discriminación por diferencias en la cotización no está justificada porque un trabajador a tiempo parcial vertical que ha cotizado por cada día de todos los meses del año recibirá una prestación por desempleo de una duración inferior a la de un trabajador a jornada completa que haya abonado las mismas cotizaciones.

Por tanto, es contraria a la Directiva 79/7 la legislación española que, en el caso del trabajo a tiempo parcial vertical, excluye los días no trabajados del cálculo de los días cotizados y que reduce de este modo el período de pago de la prestación por desempleo, cuando está acreditado que la mayoría de los trabajadores a tiempo parcial vertical son mujeres.

En cambio, en la *sentencia Miravittles Ciurana* el Tribunal de Justicia no sigue el razonamiento del Juzgado de lo Social n.º 30 de Barcelona que cuestionaba la jurisprudencia del Tribunal Supremo español en relación con jurisdicción competente para exigir la responsabilidad de los administradores de sociedades anónimas frente a los trabajadores y les obliga a acudir primero ante el Juzgado de lo Social, interesando el reconocimiento de su crédito; y posteriormente, ante el Juzgado de primera instancia o de lo mercantil para conocer de las demandas de responsabilidad solidaria contra el administrador de la sociedad mercantil.

El Juzgado barcelonés le pedía al Tribunal de Justicia que interpretase las Directivas 2009/101/CE y 2012/30/UE sobre coordinación de las garantías de las sociedades mercantiles para proteger los intereses de socios y terceros, así como los artículos 20 (igualdad ante la ley) y 21 (no discriminación) de la Carta de los derechos fundamentales para proscribir la doble vía que debe seguirse ante los jueces españoles.

El Tribunal de Justicia considera que estas Directivas solo establecen una equivalencia mínima en la protección de los accionistas y de los acreedores de las sociedades anónimas, y con ese fin armonizan las legislaciones nacionales relativas a la constitución, mantenimiento, aumento y reducción del capital de las sociedades. Sin embargo, las Directivas no exigen que haya un derecho de resarcimiento frente al administrador de una sociedad anónima, ni establecen el régimen material y procesal de la responsabilidad de dicho administrador en caso de falta de convocatoria de la junta general pese a una pérdida grave del capital suscrito.

Al no imponer las Directivas ninguna obligación específica en esta materia, tampoco es aplicable la Carta.

3. *La Comisión Europea y los tribunales nacionales en el Derecho de la competencia: sentencia Gasorba*

El Tribunal de Justicia se pronuncia en su *sentencia Gasorba*, C-547/16, sobre una cuestión prejudicial remitida por la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo relativa a la intervención en materia de competencia de un tribunal nacional después de que lo haya hecho la Comisión Europea.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia recuerda el modelo de aplicación del Derecho europeo de la competencia que está basado en un sistema

de competencias paralelas en el marco del cual tanto la Comisión como las autoridades nacionales de competencia y los órganos jurisdiccionales nacionales pueden aplicar los artículos 101 TFUE y 102 TFUE.

En segundo lugar, a juicio del Tribunal de Justicia los jueces nacionales están obligados a no dictar resoluciones incompatibles con una decisión adoptada por la Comisión en un procedimiento incoado con arreglo al Reglamento n.º 1/2003.

Ahora bien, en el caso concreto se trataba de decisiones de la Comisión que habían convertido compromisos de las empresas en obligatorios, tal como prevé el artículo 9 del Reglamento 1/2003. Como subraya el Tribunal de Justicia, una decisión de ese tipo no certifica la conformidad de la práctica sobre la que haya intervenido la Comisión Europea con el artículo 101 TFUE.

Por eso y a juicio del Tribunal de Justicia, los jueces nacionales no pueden ignorar este tipo de decisiones porque, por una parte, tales actos tienen carácter decisorio y, por otra parte, el principio de cooperación leal y el objetivo de la aplicación eficaz y uniforme del Derecho de la Unión en materia de competencia obligan al juez nacional a tener en cuenta el análisis preliminar de la Comisión y a considerarlo un indicio —o, incluso, un principio de prueba— del carácter contrario a la competencia del acuerdo en cuestión a la luz del artículo 101.1 TFUE.

No obstante, una decisión de la Comisión relativa a determinados acuerdos entre empresas no impide que los jueces nacionales examinen la conformidad de dichos acuerdos con las normas en materia de competencia y que, en su caso y de acuerdo con el artículo 101.2 TFUE, los anulen.

4. *La protección de los consumidores: sentencia Banco Santander (cláusulas abusivas) y sentencia Núñez Torreiro (seguro del automóvil)*

En la protección de los consumidores se han pronunciado dos sentencias de gran interés práctico: la *sentencia Banco Santander*, C-598/15, limita el alcance de la protección frente a las cláusulas abusivas y la *sentencia Núñez Torreiro*, C 334/16, determina el ámbito de aplicación de la Directiva 2009/103/CE sobre el seguro del automóvil.

La saga de la interpretación de la Directiva 93/13/CEE sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores continúa. En este caso se planteaba si debía haber intervenido activamente el juez que conocía de la entrega de una vivienda al banco y al desahucio de quien había sido su propietaria. Sin embargo, el Tribunal de Justicia considera, en la *sentencia Banco Santander*, que en este supuesto no se aplica la Directiva.

El Tribunal de Justicia recuerda su jurisprudencia conforme a la cual los medios adecuados y eficaces para que cese el uso de cláusulas abusivas en los contratos celebrados con los consumidores deben incluir disposiciones que les garanticen la tutela judicial efectiva, ofreciéndoles la posibilidad de impugnar ante los tribunales la validez del contrato, incluso en la fase relativa a su ejecución forzosa, y ello en condiciones razonables en cuanto al procedimiento, de manera que no existan requisitos —especialmente de plazo o relacionados con los gastos— que hagan imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por la Directiva 93/13.

En este caso la fase de ejecución hipotecaria se había llevado a cabo ante notario en 2011 (adjudicación de la vivienda al banco) y en 2012 se había producido la venta de la vivienda al banco que, después de inscribirla en el Registro de la Propiedad, solicitó ante el Juzgado de Primera Instancia n.º 1 de Jerez de la Frontera que la antigua propietaria le entregara la vivienda.

A tal efecto, el Tribunal de Justicia señala que el juez jerezano parece considerar que el procedimiento previsto en el artículo 41 de la Ley Hipotecaria y en el artículo 250 de la Ley de Enjuiciamiento Civil constituye una continuación del procedimiento extrajudicial de ejecución de la hipoteca constituida por la Sra. Sánchez López a favor del Banco Santander, de modo que, a efectos de la aplicabilidad de la Directiva 93/13, este nexo permite obviar la circunstancia de que la garantía hipotecaria ha sido ejecutada, el inmueble ha sido vendido y los derechos reales sobre el mismo han sido transmitidos. Sin embargo, a juicio del Tribunal de Justicia el objeto de la acción ejercitada consiste simplemente en garantizar la protección de los derechos reales inscritos en el Registro de la Propiedad con independencia del modo en que hayan sido adquiridos.

El Tribunal de Justicia advierte que permitir que el deudor que constituyó una hipoteca sobre tal bien formule frente a su adquirente excepciones basadas en el contrato de préstamo hipotecario, del cual este adquirente puede no ser parte, aunque aquí sí lo fuese el mismo banco, podría afectar a la seguridad jurídica de las relaciones de propiedad ya nacidas.

Además, el Tribunal de Justicia afirma que la deudora hipotecaria tuvo la posibilidad, durante la tramitación del procedimiento extrajudicial de venta del bien, de formular oposición o solicitar la suspensión en atención a la existencia de una cláusula abusiva en el contrato de préstamo hipotecario, instando como medida cautelar la suspensión de la venta del inmueble del que era propietaria y es en el marco del procedimiento de ejecución hipotecaria donde el juez que conocía del asunto habría podido proceder, en su caso de oficio, al examen del posible carácter abusivo de cláusulas incluidas en el contrato de préstamo hipotecario.

La respuesta del Tribunal de Justicia es que en el caso que le remite el juez jerezano no se aplica la Directiva 93/13 porque el procedimiento es independiente de la relación jurídica que une al acreedor profesional y al consumidor y, además, la garantía hipotecaria ha sido ejecutada, el bien inmueble ha sido vendido y los derechos reales sobre el mismo han sido transmitidos sin que el consumidor haya hecho uso de los recursos legales previstos.

De manera complementaria, en la *sentencia Núñez Torreiro*, se pronuncia, a instancias de la Audiencia Provincial de Albacete, sobre el alcance de la Directiva 2009/103/CE relativa al seguro de la responsabilidad civil que resulta de la circulación de vehículos automóviles, así como al control de la obligación de asegurar esta responsabilidad.

En este caso se planteaba la cuestión de la cobertura del seguro a un teniente del Ejército español que había tenido un accidente con un todoterreno que había volcado en el campo de maniobras dado que, conforme a la legislación española, podría quedar excluido del seguro.

Ahora bien, el Tribunal de Justicia interpreta que ninguna disposición de la Directiva 2009/103 limita el alcance de la obligación de seguro ni la protección que confiere a las víctimas de accidentes causados por vehículos automóviles por la utilización de estos vehículos en determinados terrenos o en determinadas vías. De modo que la Directiva es contraria a la legislación española en la medida en que esta limita la cobertura del seguro por el hecho de que el vehículo circulase por vías o terrenos no aptos para la circulación.

5. La «uberización» del Derecho en la Unión: sentencia Asociación Profesional Elite Taxi

Una asociación de taxistas de Barcelona demandó a Uber Spain por no tener licencia y por adoptar prácticas engañosas que constituyen actos de competencia desleal.

El Juzgado de lo Mercantil n.º 3 de Barcelona le consultó al Tribunal de Justicia si el desarrollo de la denominada economía colaborativa en el ámbito del transporte, en este caso a través de la plataforma electrónica de Uber, estaba sometida a la Directiva de servicios o a la Directiva sobre comercio electrónico.

El Tribunal de Justicia en la *sentencia Asociación Profesional Elite Taxi*, C-434/15, contesta que lo que hace Uber constituye un servicio en el ámbito de los transportes por lo que no se aplica la Directiva del comercio electrónico pero tampoco la Directiva de servicios porque esta lo excluye expresamente.

El abogado general M. Szpunar ya había explicado que el funcionamiento de Uber planteaba cuestiones sobre el Derecho de la competencia, la protección de los consumidores y el Derecho del trabajo, en el plano económico y social se hablaba de la «uberización» y, en definitiva, se trata de una «problemática altamente politizada y mediatizada» (apartado 1 de sus Conclusiones). A su juicio, tal servicio debe calificarse de «servicio en el ámbito del transporte» por lo que está sometido a la Directiva de servicios que, por lo demás, la incluye en la excepción a la libre prestación de servicios contenida en el artículo 58 TFUE, apartado 1, y está regulada por lo dispuesto en los artículos 90 TFUE y siguientes.

El Tribunal de Justicia es muy puntilloso en la catalogación de los servicios ofrecidos por Uber. Y a tal efecto ofrece una delimitación del problema que debe examinar, es decir, cómo catalogar un servicio de intermediación que tiene por objeto conectar, mediante una aplicación para teléfonos inteligentes, a cambio de una remuneración, a conductores no profesionales que utilizan su propio vehículo con personas que desean efectuar un desplazamiento urbano.

Seguidamente, el Tribunal determina que en casos como este se aplicaría la Directiva 98/34/CE sobre los servicios de la sociedad de la información y la Directiva 2000/31/CE sobre el comercio electrónico pero en otros la Directiva 2006/123/CE de servicios.

Por una parte, un servicio de transporte «consiste en el acto físico de desplazamiento de personas o bienes de un lugar a otro mediante un vehículo» por lo que el simple servicio de intermediación consistente en conectar a un conductor no profesional que utiliza su propio vehículo con una persona que desea realizar un desplazamiento urbano no sería servicio de transporte. Del mismo modo, a juicio del Tribunal de Justicia, cada uno de estos servicios, considerado aisladamente, puede estar vinculado a diferentes directivas o disposiciones del Tratado FUE relativas a la libre prestación de servicio.

Por otra parte, un servicio de transporte urbano no colectivo, como un servicio de taxi, debe ser calificado de «servicio en el ámbito del transporte» en el sentido de la Directiva de servicios.

Para calificar los servicios ofrecidos por Uber, el Tribunal de Justicia los detalla pormenorizadamente. En primer lugar, el transporte de pasajeros lo realizan conductores no profesionales que utilizan su propio vehículo. En segundo lugar, Uber crea una oferta de servicios de transporte urbano, que hace accesible concretamente mediante herramientas informáticas y la organiza en favor de las personas que deseen recurrir a esta oferta para realizar un desplazamiento urbano. En tercer lugar, Uber selecciona a los conductores no profesionales que utilizan su propio vehículo, a quienes proporciona una aplicación sin la cual no estarían en condicio-

nes de prestar servicios de transporte y las personas que desean realizar un desplazamiento urbano no podrían recurrir a los servicios de los mencionados conductores. Por último, Uber ejerce una influencia decisiva sobre las condiciones de las prestaciones efectuadas por estos conductores dado que la aplicación establece el precio máximo de la carrera, recibe este precio del cliente para después abonar una parte al conductor no profesional del vehículo y ejerce cierto control sobre la calidad de los vehículos, así como sobre la idoneidad y el comportamiento de los conductores, lo que en su caso puede entrañar la exclusión de estos.

Pues bien y a juicio del Tribunal de Justicia lo que hace Uber consiste en prestar un servicio de intermediación que forma parte integrante de un servicio global cuyo elemento principal es un servicio de transporte.

Esto significa que en este caso no se aplicaría la Directiva 2000/31/CE sobre el comercio electrónico sino la Directiva 2006/123/CE de servicios. Ahora bien, esta última Directiva excluye expresamente de su ámbito de aplicación los «servicio en el ámbito de los transportes». Esto quiere decir, explica el Tribunal de Justicia, que en el estado actual del Derecho de la Unión, incumbe a los Estados miembros regular las condiciones de prestación de este tipo de servicios de intermediación siempre que se respeten las normas generales del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Así pues, el Tribunal de Justicia deja abierta la puerta a la adopción por el legislador de normas europeas en este ámbito relativo a la política común de transportes o a que, mientras tanto, cada Estado miembro establezca su propia regulación que, como es obvio, deberá respetar las libertades económicas fundamentales.

6. *Los límites de las sanciones administrativas por venta a pérdidas entre mayoristas: sentencia Europamur*

El Tribunal de Justicia ha resuelto en su *sentencia Europamur*, C-295/16, el reenvío del Juzgado de lo Contencioso-administrativo n.º 4 de Murcia que tenía que pronunciarse sobre la legalidad de una sanción de 3.001 euros impuesta por la Región de Murcia a una mayorista que vende productos de alimentación a supermercados y tiendas de barrio que sufren directamente la competencia de las grandes cadenas de supermercados y que había practicado la venta a pérdidas.

El Juez murciano le preguntó al Tribunal de Justicia si la Ley española de ordenación del comercio minorista, que también se aplica a los mayoristas y prohíbe la venta a pérdidas, era conforme con la Directiva 2005/29/CE relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior.

En primer lugar, se suscitó si la cuestión prejudicial era admisible dado que, en realidad, la Directiva 2005/29 no se aplica a las relaciones comerciales entre mayoristas. No obstante, el Tribunal de Justicia consideró que debía contestar la cuestión porque el Derecho español aplica la Directiva no solo a las relaciones con los consumidores sino también a las relaciones entre mayoristas. Por tanto, «existe un interés manifiesto de la Unión Europea en que, con el fin de evitar futuras divergencias de interpretación, las disposiciones tomadas del Derecho de la Unión sean objeto de interpretación uniforme».

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia constata que la Directiva no permite establecer una prohibición general de ofertar o realizar ventas de bienes con pérdida dado que es necesario determinar si la operación comercial presenta carácter «desleal» a la luz de los criterios enunciados en los artículos 5 a 9 de la propia Directiva y es preciso reconocer a los tribunales nacionales margen de apreciación, siempre y cuando la referida disposición persiga finalidades relacionadas con la protección de los consumidores.

En este caso, a juicio del Tribunal de Justicia, la legislación española establece que la venta con pérdidas es en sí misma una práctica comercial desleal e impide que los tribunales españoles determinen si tal venta presenta carácter desleal a la luz de los criterios enunciados en la Directiva. Además, las dos excepciones a la prohibición de las ventas con pérdida previstas en el artículo 14 de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista obedecen a criterios que no se han previsto en dicha Directiva.

7. Las sentencias sobre marcas: vino, mantequilla y tónica Schweppes

El Tribunal de Justicia ha respondido mediante cuatro sentencias sendas cuestiones prejudiciales remitidas por jueces españoles en relación con la marca europea.

La *sentencia Moreno Marín y otros / Abadía Retuerta, S.A., C-139/16*, analiza el uso en del término *La milla de oro*, en concreto en el ámbito del vino, y responde una cuestión remitida por la Audiencia Provincial de Burgos.

En su respuesta el Tribunal de Justicia al referirse al signo *La milla de oro* ofrece este argumento lexicográfico sobre su uso: «en el sector vitivinícola el signo *la Milla de Oro* de la Ribera del Duero coexiste con el signo *la Milla de Oro* de La Rioja. En el sector del lujo, cuando este signo se asocia a la ciudad de Madrid, designa un barrio de dicha ciudad, en el que se concentran establecimientos de lujo, joyerías de renombre y galerías de arte. *La Milla de Oro* de Marbella designa un barrio de dicha ciudad en el

que están situados inmuebles de lujo y restaurantes de alta gama, que atraen a una clientela rica y famosa».

Esto significa que tal signo hace referencia a la característica de un producto o servicio consistente en la posibilidad de encontrar en abundancia dicho producto o servicio, de un alto grado de valor y calidad, en un mismo lugar, por lo que no puede constituir una indicación de procedencia geográfica, dado que este signo ha de ir acompañado de un nombre que designe un lugar geográfico para que pueda identificarse el espacio físico al que está asociada una fuerte concentración de un producto o servicio de un alto grado de valor y calidad. Por tanto, la utilización como marca de este signo no puede ser una causa de nulidad.

La *sentencia Ornuo*, C-93/16, se refiere a la marca Kerrygold en el ámbito de la mantequilla y otros productos lácteos. Es una cuestión procedente de la Audiencia Provincial de Alicante, en calidad de Tribunal de Marcas, que solicita que se interprete el Reglamento (CE) n.º 207/2009 sobre la marca de la Unión Europea.

En este caso había una coexistencia pacífica entre las marcas Kerrygold y Kerrymaid en Irlanda y en el Reino Unido por lo que Ornuo no se opone al uso de esa marca nacional en estos Estados miembros. Sin embargo, el Tribunal de Justicia considera que el tribunal de marcas de la Unión que conoce de una acción por violación de marca relativa al uso de ese signo en otro Estado miembro no puede limitarse a fundamentar su apreciación en la coexistencia pacífica que se da en Irlanda y en el Reino Unido, sino que, por el contrario, debe efectuar una apreciación global de todos los factores pertinentes.

El Tribunal de Justicia detalla que la apreciación debe incluir una comparación gráfica, fonética o conceptual de la marca y del signo utilizado por el tercero, lo cual puede llevar, en particular por motivos lingüísticos, a conclusiones diferentes para una parte de la Unión, por ejemplo y en este caso en el Reino Unido e Irlanda, y para otra, en España.

La *sentencia Benjumea Bravo de Laguna* responde la cuestión prejudicial remitida por el Tribunal Supremo español sobre el registro de las marcas de la Unión en los términos regulados por el Reglamento (CE) n.º 207/2009 sobre la marca europea.

En el caso concreto se había impugnado el registro, primero ante el Juzgado de lo Mercantil de Alicante, en apelación ante la Audiencia Provincial de Alicante en su condición del Tribunal de Marcas y luego en casación ante el Tribunal Supremo. La cuestión se refería a las vías de reivindicación de la marca. Ya la Audiencia de Alicante había señalado que, como el régimen de reivindicación establecido en el artículo 18 del Reglamento n.º 207/2009 sólo contemplaba el supuesto del agente o del representante desleal, en el caso de autos procedía aplicar el régimen de la acción reivin-

dicatoria de marca establecido en el artículo 2 de la Ley española 17/2001 de Marcas.

El artículo 18 del Reglamento n.º 207/2009 confiere al titular de una marca de la Unión el derecho de reivindicar que se le ceda el registro de la marca si esta ha sido registrada a nombre de su agente o de su representante y sin su autorización. Esto supone, para el Tribunal de Justicia, que «la acción reivindicatoria de la propiedad de una marca de la Unión registrada a nombre de un agente o de un representante del titular de la marca sin la autorización de éste se rige exclusivamente por el Reglamento n.º 207/2009».

Sin embargo, esto no impide, a juicio del Tribunal de Justicia, que en los demás supuestos se aplique la normativa de cada Estado miembro. Por tanto, «una persona perjudicada por el registro de una marca solicitado con fraude de sus derechos o con violación de una obligación legal o contractual, puede reivindicar la propiedad de la marca, siempre y cuando la situación de que se trate no esté comprendida en los supuestos del artículo 18 [del] Reglamento».

La *sentencia Schwepes*, C-291/16, resuelve un reenvío prejudicial del Juzgado de lo Mercantil n.º 8 de Barcelona que debe pronunciarse sobre un litigio entre los dos titulares de la marca Schwepes: en una parte de Europa lo es Coca-Cola, en particular en el Reino Unido, y en otra parte de Europa, particularmente en España, lo es Schwepes, S.A. El litigio surge como consecuencia de la importación y distribución en España botellas de tónica designadas con la marca Schwepes procedentes del Reino Unido.

En una sentencia particularmente didáctica el Tribunal de Justicia interpreta el principio del agotamiento del derecho conferido por la marca, en los términos consagrados por la Directiva 2008/95/CE en materia de marcas, ya derogada por la vigente Directiva (UE) 2015/2436, a la luz del principio de libre circulación de mercancías.

El agotamiento del derecho de marca supone que el titular de una marca puede oponerse a la importación de un producto idéntico o similar designado con una marca idéntica o que induzca a confusión, que ha sido fabricado y comercializado en otro Estado miembro por un tercero que no tiene ningún vínculo económico con ese titular.

Ahora bien, el matiz que introduce aquí el Tribunal de Justicia es que el titular de la marca no puede oponerse a la importación en dos supuestos.

En primer lugar, si «tras la cesión de una parte de las marcas paralelas nacionales a favor de un tercero, el titular, solo o coordinando su estrategia de marca con ese tercero, h[a] seguido promoviendo activa y deliberadamente la apariencia o la imagen de una marca global y única, creando o reforzando de este modo una confusión en el público pertinente en cuanto al origen empresarial de los productos designados con esta marca». La razón de esta regla es que el titular de la marca ha menoscabado o, incluso,

ha desnaturalizado la función de garantizar al consumidor la identidad de origen del producto y permitiéndole distinguir sin confusión posible dicho producto de los que tienen otra procedencia.

Y, en segundo lugar, si «existen vínculos económicos entre el titular y dicho tercero, en el sentido de que coordinan sus políticas comerciales o se conciertan para ejercer un control conjunto sobre el uso de la marca, de modo que tienen la posibilidad de determinar directa o indirectamente los productos en los que figura dicha marca y de controlar su calidad». En este supuesto, la libre circulación de mercancías determina que la carga de la prueba se invierta cuando quien invoca el agotamiento del derecho de marca aporta indicios precisos y concordantes de los que se pueda inferir la existencia de tales vínculos económicos.

8. *El canon eólico castellano-manchego y la aplicación de las Directivas:* sentencia Elecdey Carcelén

Como advertía en sus Conclusiones la Abogada General J. Kokott, no solo Don Quijote tuvo que luchar contra los molinos de viento en La Mancha sino que las eléctricas han librado una batalla ante el Tribunal de Justicia frente al canon eólico. Y también lo habían intentado, sin éxito, ante el Tribunal Constitucional.

Cuatro empresas que explotan aerogeneradores que producen electricidad habían impugnado las autoliquidaciones del canon establecido por la Ley castellano-manchega de 2011 alegando que era contrario a la Constitución y a tres Directivas europeas: la Directiva 2003/96 sobre imposición de los productos energéticos y de la electricidad, la Directiva 2008/118 sobre impuestos especiales y la Directiva 2009/28 para el fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.

Las recurrentes convencieron a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha para acudir casi simultáneamente al Tribunal Constitucional y al Tribunal de Justicia.

El Tribunal Constitucional en Pleno, por auto n.º 183/2016, de 15 de noviembre, inadmitió la cuestión de inconstitucionalidad argumentando que no puede simultanearse con la cuestión prejudicial europea en la medida en que no se cumple el requisito de que la norma con rango de ley cuestionada sea «aplicable al caso», por lo que es preciso saber primero qué dice el Tribunal de Justicia. Este argumento es bastante discutible y revela el celo del Tribunal Constitucional por tener en este tipo de casos la última palabra. Lo discutible estriba en que el Tribunal de Justicia está llamado únicamente a interpretar el Derecho de la Unión Europea y en ningún modo a depurar el ordenamiento español de normas contrarias al Derecho europeo.

En cambio, el Tribunal de Justicia no tiene mayores problemas en responder, mediante la *sentencia Elecdey Carcelén y otros*, C-215/16, C-216/16, C-220/16, C-221/16, que el canon manchego no es contrario a ninguna de las tres Directivas invocadas.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia consideró que, aun admitiendo que el canon eólico, a pesar de su alcance regional y del hecho de que afecta a una sola fuente de energía renovable, puede hacer que España no respete el objetivo global nacional obligatorio fijado en la Directiva 2009/28, lo que supone un incumplimiento de la Directiva. Sin embargo, la adopción del canon no es en sí misma contraria a la Directiva, ya que los Estados miembros disponen de un margen de apreciación para alcanzar dicho objetivo, siempre que respeten las libertades fundamentales del Tratado constitutivo.

En segundo lugar, a juicio del Tribunal de Justicia, no existe ningún vínculo entre el hecho imponible del canon eólico, la producción efectiva de electricidad por los aerogeneradores y, aún menos, el consumo de electricidad producida por estos. Por tanto, el canon eólico no grava la electricidad en el sentido de la Directiva 2003/96 y, en consecuencia, tampoco se aplica esta norma europea.

Por último, la Directiva 2008/118 se refiere únicamente a los impuestos indirectos, distintos de los impuestos especiales, que gravan directa o indirectamente el consumo de los productos sujetos a impuestos especiales. Como el canon eólico no grava productos energéticos ni electricidad, tampoco está comprendido en el ámbito de aplicación de esta Directiva.

9. *Los funcionarios interinos también tienen un cierto derecho a reincorporarse: sentencia Vega González*

La Directiva 1999/70/CE sobre protección de los trabajadores temporales se aplica también a los empleados públicos. El Juzgado de lo Contencioso-administrativo n.º 1 de Oviedo planteó una cuestión prejudicial para resolver la reclamación de una funcionaria interina del Principado de Asturias que había sido elegida parlamentaria autonómica y solicitaba pasar a la situación de servicios especiales con reserva de su puesto de interina mientras desempeñaba las funciones representativas.

La *sentencia Vega González*, C-158/16, equipara en gran medida a los funcionarios de carrera y a los funcionarios interinos que han sido elegidos parlamentarios al reconocerles a estos últimos el derecho a pasar a la situación de servicios especiales lo que supone que la relación de servicio se suspende hasta la reincorporación del funcionario después de desempeñar el cargo representativo.

La AG E. Sharpston no había visto ningún problema en aplicar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el alcance del principio de igualdad en las condiciones laborales de los funcionarios de carrera a los funcionarios interinos. Como señala la AG en su Conclusiones, la interina solicitó el derecho a reincorporarse si, en aquel momento, el puesto que ocupaba no hubiera sido amortizado y no estuviera ocupado por un funcionario de carrera.

Esto supone, a juicio de Sharpston, que es «una solicitud que tiene en cuenta de manera proporcionada cualquier diferencia genuina que pueda considerarse correctamente que existe entre funcionarios de carrera y funcionarios interinos en lo que respecta al derecho a reincorporarse a la Administración pública tras un mandato como representante democráticamente electo. El derecho de los primeros a reincorporarse al servicio activo es absoluto, mientras que el de los segundos, por definición, no lo es» (punto 42).

El Tribunal de Justicia no tiene mayores problemas en reconocer dentro del concepto de «condiciones de trabajo» no solo los trienios, los sexenios, la carrera profesional, etc., sino también la situación de servicios especiales cuando el empleado público ha sido elegido para desempeñar un mandato parlamentario. Y tampoco le plantea mayores dificultades argumentales al Tribunal de Justicia establecer la casi equiparación entre funcionarios de carrera y funcionarios interino. Es importante señalar que la equiparación no es plena porque el Tribunal de Justicia precisa, como hizo la AG Sharpston, que al funcionario interino «se les garantizaría el reingreso en su puesto, siempre que, entretanto, no hubiera sido amortizado u ocupado por un funcionario de carrera».

IV. Relación de las sentencias comentadas del Tribunal de Justicia

1. TJUE, sentencia de 5 de julio de 2017, Werner Fries / Lufthansa CityLine GmbH, C-190/16, EU:C:2017:513 (pilotos mayores de 65 años y transporte aéreo comercial).
2. TJUE, sentencia de 6 de julio de 2017, Juan Moreno Marín y otros / Abadía Retuerta, S.A., C-139/16, EU:C:2017:518 (marca *La Milla de oro* en vinos).
3. TJUE, sentencia de 6 de julio de 2017, Nerea SpA / Regione Marche, C-245/16, EU:C:2017:521 (obligación de devolver ayudas concedidas y procedimientos concursales).
4. TJUE, sentencia de 13 de julio de 2017, E / Subdelegación del Gobierno en Álava, C-193/16, EU:C:2017:542 (expulsión de ciudadanos de la Unión por la comisión de delitos muy graves).

5. TJUE, sentencia de 13 de julio de 2017, Comisión Europea / España, C-388/16, EU:C:2017:548 (sanciones pecuniarias por in ejecución de sentencia sobre la liberalización de la estiba).
6. TJUE (Gran Sala), sentencia de 18 de julio de 2017, Konrad Erberger / TUI AG, C-566/15, EU:C:2017:562 (libre circulación de trabajadores y Ley de cogestión en Alemania).
7. TJUE (Gran Sala), sentencia de 18 de julio de 2017, Comisión Europea / Patrick Breyer, C-213/15P, EU:C:2017:563 (acceso a la documentación judicial).
8. TJUE, sentencia de 20 de julio de 2017, Ornu Co-operative Limited, anteriormente The Irish Dairy Board Co-operative Limited / Tindale & Stanton Ltd España, SL, C-93/16, EU:C:2017:571 (marca comunitaria europea).
9. TJUE (Gran Sala), sentencia de 26 de julio de 2017, A.S. / República de Eslovenia, C-490/16, EU:C:2017:585 (aplicación del *Reglamento Dublín III* a un sirio que entra por Croacia y pide asilo en Eslovenia).
10. TJUE (Gran Sala), sentencia de 26 de julio de 2017, Khadija Jafari y Zainab Jafari, C-646/16, EU:C:2017:586 (afghanas que entran por Grecia, cruzan irregularmente la frontera en Croacia y solicitan asilo en Austria).
11. TJUE (Gran Sala), sentencia de 26 de julio de 2017, Tsegeza Mengesteab / Bundesrepublik Deutschland, C-670/16, EU:C:2017:587 (eritreo que solicita el asilo en Alemania pero había entrado previamente por Italia).
12. TJUE, sentencia de 26 de julio de 2017, Mossa Ouhrami, C-225/16, EU:C:2017:590 (la prohibición de entrada de un extranjero debe calcularse a partir de la fecha en la que el interesado abandonó efectivamente el territorio de los Estados miembros).
13. TJUE (Gran Sala), dictamen de 26 de julio de 2017, avis 1/15, EU:C:2017:592 (el proyecto de Acuerdo entre la Unión Europea y Canadá en cuanto a la transferencia de datos del registro de nombres de los pasajeros en el transporte aéreo no cumple la Carta de los derechos fundamentales).
14. TJUE (Gran Sala), sentencia de 6 de septiembre de 2017, República Eslovaca y Hungría / Consejo C-643/15 y C-647/15, EU:C:2017:631 (impugnación de la Decisión de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia).
15. TJUE, sentencia de 7 de septiembre de 2017, Birgit Bossen y otros / Brussels Airlines SA, C-559/16, EU:C:2017:644 (cálculo de la distancia de los vuelos para determinar la compensación por cancelación o retraso).

16. TJUE, sentencia de 20 de septiembre de 2017, Elecdey Carcelén y otros, C-215/16, C-216/16, C-220/16 y C-221/16, EU:C:2017:705 (canon eólico manchego y Directivas sobre energía renovable e impuestos especiales).
17. TJUE, sentencia de 27 de septiembre de 2017, Peter Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725 (recurso efectivo en materia de protección de datos personales).
18. TJUE, sentencia de 18 de octubre de 2017, Maria-Eleni Kalliri, C-409/16, EU:C:2017:767 (estatura física mínima para acceso a la policía de mujeres y hombres).
19. TJUE, sentencia de 19 de octubre de 2017, Europamur Alimentación SA / Dirección General de Comercio y Protección del Consumidor de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, C-295/16, EU:C:2017:782 (prohibición de las ventas con pérdida entre mayoristas).
20. TJUE, sentencia de 19 de octubre de 2017, Elda Otero Ramos / Servicio Galego de Saúde e Instituto Nacional de la Seguridad Social, C-531/15, EU:C:2017:789 (igualdad de la trabajadora en período de lactancia).
21. TJUE, sentencia de 9 de noviembre de 2017, María Begoña Espadas Recio / Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE), C-98/15, EU:C:2017:833 (discriminación indirecta de las trabajadoras a tiempo parcial de tipo vertical).
22. TJUE, sentencia de 23 de noviembre de 2017, Salvador Benjumea Bravo de Laguna / Esteban Torras Ferrazzuolo, C-381/16, EU:C:2017:889 (acciones reivindicatorias en materia de marca europea).
23. TJUE, sentencia de 23 de noviembre de 2017, Gasorba SL y otros / Repsol Comercial de Productos Petrolíferos SA, C-547/16, EU:C:2017:891 (intervención complementaria de la Comisión y de los jueces nacionales en la aplicación del Derecho de la competencia).
24. TJUE, sentencia de 29 de noviembre de 2017, Conley King, C-214/16, EU:C:2017:914 (derecho a las vacaciones cuando deben ser disfrutadas antes de saber si son debidas).
25. TJUE (Gran Sala), sentencia de 5 de diciembre de 2017, M.A.S. y M.B., C-42/17, EU:C:2017:936 (principio de legalidad de los delitos y penas, prescripción y protección de intereses financieros de la Unión en materia de IVA).
26. TJUE, sentencia de 7 de diciembre de 2017, Banco Santander / Cristobalina Sánchez López, C-598/15, EU:C:2017:945 (Directiva 93/13/CEE sobre las cláusulas abusivas y procedimiento de reconocimiento de derechos reales por adquisición de una vivienda).

27. TJUE, sentencia de 7 de diciembre de 2017, Wilber López Pastuzano / Delegación del Gobierno en Navarra, C-636/16, EU:C:2017:949 (expulsión de colombiano con residencia de larga duración).
28. TJUE, sentencia de 14 de diciembre de 2017, Miravittles Ciurana y otros, C-243/16, EU:C:2017:969 (responsabilidad del administrador de una sociedad mercantil por deudas salariales ante la jurisdicción social).
29. TJUE (Gran Sala), sentencia de 20 de diciembre de 2017, Asociación Profesional Elite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:981 (Uber, la Directiva de servicios y la Directiva sobre comercio electrónico).
30. TJUE (Gran Sala), sentencia de 20 de diciembre de 2017, España / Consejo, C-521/15, EU:C:2017:982 (multa por la manipulación de las estadísticas del déficit en la Comunidad Valenciana).
31. TJUE, sentencia de 20 de diciembre de 2017, Schweppes SA / Red Paralela SL y Red Paralela BCN SL, C 291/16, EU:C:2017:990 (agotamiento del derecho de marcas e importaciones paralelas).
32. TJUE, sentencia de 20 de diciembre de 2017, José Luís Núñez Torreiro / AIG Europe y UNESPA, C 334/16, EU:C:2017:1007 (seguro del automóvil aplicable a la circulación por un campo de maniobras militares).
33. TJUE, sentencia de 20 de diciembre de 2017, Margarita Vega González / Principado de Asturias, C-158/16, EU:C:2017:1014 (Directiva 1999/70 y servicios especiales de funcionaria interina).

Sobre el autor

David Ordóñez Solís es magistrado de lo contencioso-administrativo, doctor en Derecho, licenciado especial en Derecho europeo por la Universidad de Bruselas y miembro del Team Europe de la Comisión y de la Red de Expertos en Derecho de la Unión Europea del Consejo General del Poder Judicial de España. Ha sido profesor universitario de Derecho europeo y desarrolla una importante actividad docente de postgrado habiendo pronunciado conferencias y dirigido numerosos cursos especializados en Europa —Alemania, Francia, Bélgica, Portugal, Bulgaria y Serbia— y América —Argentina, República Dominicana, Bolivia, El Salvador, Paraguay, Perú y Uruguay—, así como en África, Argelia. Sus líneas de investigación son el Derecho europeo y la dimensión político-constitucional de los jueces. Del Derecho europeo destaca su interés por el régimen de contratación pública, el control financiero y la lucha contra el fraude y la corrupción así como la recepción del Derecho europeo en el Derecho español. Sobre la función de

los jueces en una sociedad democrática ha investigado la dimensión política y ética del ejercicio del poder judicial. Precisamente y en estos ámbitos ha sido galardonado con varios premios de ensayo y de investigación en temas sindicales (Fundación Asturias), de control financiero de fondos europeos (IGAE), de mercado interior europeo (Consejo General del Poder Judicial), de ética judicial (Comisión Iberoamericana de Ética Judicial), sobre protección de datos personales (Agencia Española de Protección de Datos), sobre los whistleblowers (Facultad de Derecho Uned), refugiados (Movimiento Europeo Vasco) y en relación con la justicia sostenible en un mundo en cambio (Unesco y Red Iberoamericana de Ética Judicial).

About the author

David Ordóñez Solís is serving as a judge (administrative affairs), holds a doctorate in Law, is specialized in European Law by the University of Brussels and is a member of the Commission's Team Europe and of the Network of Experts in EU Law of the Consejo General del Poder Judicial de España. He has been a university lecturer in European law and has developed a relevant postgraduate teaching activity. He has lectured and directed numerous specialized courses in Europe —Germany, France, Belgium, Portugal, Bulgaria and Serbia— and America —Argentina, Dominican Republic, Bolivia, El Salvador, Paraguay, Peru and Uruguay— and Africa, Algeria. His main research interest focuses on European law and the political-constitutional dimension of judges. Regarding European law he researches the system of public procurement, financial control and the fight against fraud and corruption as well as the transposition of European law in Spanish law. On the role of judges in a democratic society his research has centered in the political and ethical dimension of the exercise of judicial power. David has been awarded several essay and research prizes in EU matters (Fundación Asturias), financial control of European funds (IGAE), European internal market (Consejo General del Poder Judicial), judicial ethics (Comisión Iberoamericana de Ética Judicial), on the protection of personal data (Agencia Española de Protección de Datos), on refugees (Movimiento Europeo Vasco), on whistleblowers (Spanish Open University) and sustainable justice (Unesco).

Crónica

**Crónica Comunitaria:
Actualidad institucional y económica de España
en el marco de la Unión Europea (Enero 2018)**

*Communitarian Chronicle:
Spanish up-to-date institutional and economic framework
within the European Union (January 2018)*

Beatriz Iñarritu
Profesora de la «Deusto Business School», Universidad de Deusto

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-58-2018pp227-246>

Sumario: I. Introducción.—II. El Estado de la Integración.—III. Cuestiones generales de la actualidad económica

I. Introducción

Durante el segundo semestre de 2017, la UE ha podido anunciar avances «suficientes» en las negociaciones de abandono del Reino Unido tras la aceptación por parte de Londres de su factura del Brexit y tras comprometerse a garantizar los derechos de los ciudadanos europeos que viven en el país.

En contraposición a este «divorcio», la Unión también ha podido anunciar la conclusión de un importante acuerdo comercial con Japón, el más relevante de los que ha firmado hasta la fecha la UE.

La Comisión ha logrado importantes avances en nuevos casos de pactos fiscales ilegales con grandes corporaciones (Amazon e Ikea), así como en casos de abusos de posición de dominio (Google). Y también ha planteado nuevas ideas ambiciosas sobre la Unión Económica y Monetaria en el corto plazo.

Destacan, asimismo, la aprobación de una primera lista común de paraísos fiscales y la sentencia del Tribunal de Justicia sobre la llamada Economía colaborativa en el sector del transporte (Uber).

During the last six months of 2017, the European Union has announced the positive progression in the talks about Britain's departure, once

the British government had accepted the Brexit bill and a commitment to guarantee the rights of the European citizens living in the UK.

In contrast to this «divorce», the Union has also announced the conclusion of an important commercial agreement with Japan which is, indeed, the most relevant agreement ever signed by the EU.

The European Commission has made important progresses in new cases referring illegal tax rulings with big corporations (Amazon and Ikea), and in cases about abuse of dominant position (Google). And it has also proposed new bold ideas about the Economic and Monetary Union in the short term.

They are also remarkable both the adoption of the first common list of tax havens and the ruling of the Court of Justice about the so-called Collaborative Economy in the transport sector (Uber).

II. El estado de la integración

1. Discurso sobre el Estado de la Unión del Presidente de la Comisión ante el Parlamento Europeo

En Septiembre, el presidente de la Comisión Europea, Jean Claude Juncker pronunció su discurso anual sobre el Estado de la Unión ante el Parlamento Europeo, en el que transmitió una idea fundamental: «Estamos arreglando el techo del proyecto europeo, pero debemos seguir añadiendo pisos a esta casa. Ahora hace buen tiempo: hagámoslo, porque cuando aparezcan los nubarrones, y aparecerán, será demasiado tarde. Aprovechemos los vientos favorables». Y, en este sentido, hizo pública su petición de dar un salto adelante en la integración europea, reclamando que todos los países de la Unión se integren en la Eurozona, en el Espacio Schengen y en la Unión Bancaria, con un acuerdo político que podría alcanzarse en 2019 y entrar en vigor en 2025.

Juncker tuvo palabras particularmente duras contra algunos Estados en el capítulo de la crisis de los refugiados: «Europa ha sido solidaria, pero algunos países no han hecho lo suficiente en áreas como la recolocación de refugiados». E hizo también un llamamiento a aumentar la solidaridad con la vecindad Sur para financiar el fondo de ayuda a África, afirmando también que «los migrantes que no tienen derecho a estar en Europa deben volver a sus países de origen. Hay que intensificar los esfuerzos para poder ser solidarios con los refugiados que de veras necesitan protección».

«El Estado de derecho no es una opción: es una obligación» apuntó, en referencia indudable a las derivas políticas de varios países del Este, enca-

bezados por Polonia y Hungría. «En Europa impera la fuerza de la ley, no la ley del más fuerte. La UE se basa en el Estado de derecho y hay que respetar las sentencias judiciales».

2. Activación del «Mecanismo del Estado de Derecho» contra Polonia

El 20 de Diciembre, en su última reunión del año, la Comisión Europea decidió activar el artículo 7 del Tratado de la UE, el llamado «Mecanismo del Estado de Derecho» contra Polonia, tras el inicio del proceso en Enero 2016.

De esta forma, el ejecutivo comunitario decidía trasladar el caso al Consejo de la UE tras constatar durante estos dos últimos años el gobierno polaco ha ignorado todas sus advertencias respecto al incumplimiento de los pilares básicos de la UE y que, de esta forma, ha continuado comprometiendo el funcionamiento del Estado de Derecho a causa de «violaciones graves y persistentes de los valores de la UE». Si el Consejo apoyara finalmente la tesis de la Comisión, Polonia podría llegar a verse privada de su derecho de voto en las instituciones comunitarias.

Sin embargo, el recorrido del procedimiento sigue siendo incierto, ya que no existe un periodo máximo para incluir este asunto en la agenda del Consejo y la Comisión ha dado tres meses al Gobierno de Varsovia para reconsiderar su posición como última oportunidad de diálogo.

Y aunque inicialmente existe una mayoría de Estados que hasta la fecha han respaldado el enfoque de Bruselas en discusiones consultivas (entre ellos Francia y Alemania), otros países, como Hungría, con derivas autoritarias similares a las de Polonia, se muestran claramente contrarios a apoyarlo. El gobierno polaco, por su parte, ha basado su defensa en la tesis de que se trata de una especie de «cruzada» que el vicepresidente de la Comisión Frans Timmermans ha emprendido en solitario contra la soberanía polaca y como una maniobra política de castigo por la negativa polaca a acoger refugiados.

Tal como prevé el artículo 7 del Tratado, el Consejo de la UE debería pronunciarse por una mayoría de cuatro quintos (22 de 27 Estados miembros), y debería contar además con la aprobación del Parlamento Europeo.

De esta forma, si el Consejo de ministros diera su visto bueno a la propuesta de la Comisión, constatando la existencia de «un riesgo claro de violación grave» de los valores contemplados en el mismo Tratado, los máximos líderes de la UE reunidos en el Consejo Europeo estarían en disposición de constatar dicha situación por unanimidad y de adoptar las sanciones oportunas, tras el visto bueno de la Eurocámara.

Junto a este nuevo paso en el procedimiento, Bruselas también decidió iniciar un recurso ante el Tribunal de Justicia de la UE para que decida sobre la legalidad de una reciente reforma legal en el país que rebaja la edad de jubilación de los jueces ordinarios. Bruselas sospecha que la norma podría favorecer la retirada de los magistrados considerados menos complacientes con el poder y que podría significar, además, una discriminación de género, con el límite de vida laboral en 60 años para las mujeres y en 65 para los hombres. Este recurso tendrá, sin duda, menos alcance político que el artículo 7 del TUE, pero su dictamen final podría tener una repercusión importante.

3. *Comisión Europea: Hoja de ruta para profundizar en la Unión Económica y Monetaria europea*

La Comisión presentó en Diciembre su «hoja de ruta» para profundizar en la Unión Económica y Monetaria en los siguientes dieciocho meses, tal como se planteaba en el «Informe de los Cinco Presidentes» de Junio de 2015.

El presidente Juncker declaró entonces que «tras años de crisis, ha llegado la hora de que tomemos las riendas del futuro de Europa. El fuerte crecimiento económico actual nos anima a avanzar para velar por que nuestra Unión Económica y Monetaria esté más unida, sea más eficaz y democrática y funcione para todos los ciudadanos europeos. El mejor momento para hacer obras es cuando hace buen tiempo».

El documento recordaba que el desempleo registra sus cifras más bajas desde 2008, que el clima económico es el mejor desde el año 2000 y que los europeos manifiestan el apoyo más alto a la moneda única desde la introducción de los billetes y monedas en euros, todo lo cual debería interpretarse como una oportunidad para profundizar en la Unión Económica y Monetaria europea.

La Hoja de ruta planteada en Diciembre incluía cuatro grandes iniciativas:

1. Una propuesta para crear un Fondo Monetario Europeo (FME), integrado en el marco jurídico de la UE y basado en la estructura del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). Este FME mantendría su función de prestar apoyo a los Estados miembros de la zona del euro que sufran dificultades financieras y proporcionaría el mecanismo común de protección para el Fondo Único de Resolución que serviría de prestamista de último recurso para la resolución ordenada de bancos en dificultades. También se plantearía una toma

- de decisiones más rápida en casos de urgencia y una intervención más directa en la gestión de los programas de asistencia financiera. La Comisión propone que el Parlamento Europeo y el Consejo adopten esta propuesta para mediados de 2019.
2. Una propuesta de integrar el fondo del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en el marco jurídico de la Unión, teniendo en cuenta la adecuada flexibilidad incorporada en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en Enero de 2015. La propuesta incorporaría al Derecho de la Unión los principales elementos del Tratado a fin de apoyar marcos presupuestarios saneados a nivel nacional. Se propone que el Parlamento Europeo y el Consejo adopten esta propuesta para mediados de 2019.
 3. Una Comunicación sobre nuevos instrumentos presupuestarios para la estabilidad de la zona del euro, que aborden cuatro funciones específicas:
 - a) apoyo a las reformas estructurales de los Estados miembros mediante un instrumento operativo de reformas y asistencia técnica;
 - b) un instrumento de convergencia específico para los Estados miembros en vías de adoptar el euro;
 - c) un mecanismo de protección para la Unión Bancaria a través del FME/MEDE, cuya aprobación está prevista para mediados de 2018 y su puesta en vigor, para 2019;
 - d) una función de estabilización con el fin de mantener los niveles de inversión en caso de grandes choques asimétricos.

La Comisión presentará las iniciativas necesarias en Mayo de 2018 junto con sus propuestas relativas al Marco Financiero Plurianual posterior a 2020, de tal manera que el Parlamento Europeo y el Consejo puedan adoptar estas propuestas para mediados de 2019.

4. Una Comunicación en la que se expongan las posibles funciones de un ministro de Economía y Finanzas que pueda desempeñar el cargo de vicepresidente de la Comisión y de presidente del Eurogrupo. Al agrupar las responsabilidades existentes, este nuevo cargo permitiría reforzar la coherencia, la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas democrática de la formulación de la política económica de la UE y de la zona del euro, en el pleno respeto de las competencias nacionales. Alcanzar un entendimiento común sobre la función del ministro para mediados de 2019 permitiría su creación en el marco de la constitución de la nueva Comisión.

4. *Brexit: Acuerdo sobre las condiciones de salida del Reino Unido de la UE y comienzo de la segunda fase de las negociaciones*

Las negociaciones para pactar las condiciones del «divorcio» entre el Reino Unido y la UE comenzaron el 19 de Junio y tras seis sucesivas rondas de encuentros, en Diciembre ambas partes anunciaron que habían alcanzado un grado de avance «suficiente» para pasar a una segunda fase de la negociación.

Fue el 9 de Diciembre cuando, en efecto, Londres y Bruselas informaron sobre la conclusión de este primer acuerdo, el relativo a las condiciones de salida del Reino Unido de la UE, en el que se fundamentará el primer abandono de la Unión en más de 60 años de historia.

Tras unas últimas negociaciones al más alto nivel, el presidente comunitario Junker y la primera ministra británica May anunciaron que Londres se comprometía a pagar la factura del Brexit por un importe de entre 40.000 y 45.000 millones de euros, por compromisos ya asumidos y otras obligaciones futuras como las pensiones de los funcionarios europeos con nacionalidad británica.

Y ambas partes anunciaron también su compromiso para garantizar los derechos de los más de cuatro millones de británicos residentes en suelo europeo y europeos residentes en suelo británico, aceptando Londres la competencia del Tribunal de Justicia europeo en estos temas sobre una base voluntaria.

Y, en tercer lugar, afirmaron haber alcanzado un pacto sobre la frontera en Irlanda. Según afirmó May, «no habrá frontera *dura*», añadiendo que «garantizaremos la integridad del Reino Unido».

En este capítulo, Juncker y May contaron con la participación del primer ministro irlandés Leo Varadkar y de la líder del partido unionista norirlandés, Arlene Foster, cuyo apoyo parlamentario es vital para el gobierno de May.

Ninguno de los dos líderes irlandeses deseaba una frontera «dura» en Irlanda, entre Irlanda e Irlanda del Norte y, efectivamente, el pacto anunciado en Diciembre parecía reflejar esta reivindicación. Sin embargo, la cuestión sigue sin estar cerrada, ya que si finalmente el Reino Unido abandona el Mercado Único europeo, será muy difícil evitar un tipo de frontera comercial en Irlanda.

Y si, en efecto, se produjera este abandono, una frontera «débil» en Irlanda solo podría significar que Irlanda del Norte continuaría formando parte de la Unión Aduanera y del Mercado Interior europeos, lo que implicaría una ruptura económica interna en el Reino Unido.

El compromiso de May de compatibilizar una frontera «débil» en Irlanda con la integridad económica y constitucional del Reino Unido, será

difícil de ser llevado a cabo. El negociador jefe de la UE, Michel Barnier, aseguró que, en efecto, en la siguiente etapa de discusión «habrá un capítulo específico sobre Irlanda».

«Es un momento triste, pero hay que mirar el futuro y estoy seguro de que Reino Unido será un amigo y un aliado de Europa», declaraba Juncker. Y aunque los Veintisiete jefes de Estado y de Gobierno rubricaron este «acuerdo de divorcio» en su cumbre de Diciembre, también se hicieron eco de las grandes dificultades que, sin duda, van a encontrarse en la nueva fase de las negociaciones sobre la futura relación comercial entre Reino Unido y la Unión Europea, y sobre el periodo de transición previo, entre el divorcio (prevista para el 29 de Marzo de 2019) y la entrada en vigor de la futura relación comercial, período que podría alargarse hasta dos años, es decir, hasta el 29 de Marzo de 2021.

El Reino Unido se resistió durante meses a pedir a la UE un periodo transitorio, pero finalmente decidió cambiar de postura y planteó dos años de transición para una «adaptación suave y ordenada», aunque las condiciones que podría reclamar Bruselas para aceptar este período podrían ser muy estrictas: mantenimiento de todos los derechos y deberes de pertenencia a la UE pero sin voz ni voto, porque desde Marzo de 2019, Reino Unido sería ya, técnicamente, un país tercero para los socios comunitarios.

Una semana después del acuerdo alcanzado por May y Juncker sobre los elementos principales de la separación, los Veintisiete Jefes de Estado y de Gobierno dieron su visto bueno a estos avances, considerando que los «progresos suficientes» permitan pasar a la segunda fase de las negociaciones del Brexit.

Y unos días después de la cumbre, el 20 de Diciembre, el negociador jefe de la UE presentó las nuevas directrices para esta segunda etapa y adelantó la propuesta de la Comisión de que el periodo de transición del Brexit termine el 31 de Diciembre de 2020, tres meses antes del plazo que había solicitado la primera ministra británica, para hacerlo coincidir en el tiempo con la finalización del actual marco financiero plurianual de la UE.

Barnier dejó clara la idea de que la UE no se plantea una transición «a la carta», ya que durante esos dos años escasos Londres tendrá que seguir aplicando todas las reglas comunitarias, incluidas las nuevas que se puedan pactar sin su participación en ese periodo.

Y, por otra parte, también en Diciembre, el Parlamento británico aprobó una enmienda a la ley que guiará la salida del Reino Unido de la Unión Europea que impedirá que el Gobierno británico implemente el pacto que firme con Bruselas sin el visto bueno de los propios diputados.

5. Nuevo presidente del Eurogrupo

En Diciembre, el ministro de Hacienda portugués, Mário Centeno, fue nombrado presidente del Eurogrupo. Su designación fue interpretada por muchos analistas como el punto final simbólico a las políticas de austeridad en Europa, ya que este exprofesor de Harvard especializado en el mercado laboral se ha mostrado muy crítico con esta receta «errada, parcial e incompleta», según sus propias palabras.

En su opinión, la lección fundamental de la gestión europea de la crisis es que las reformas necesitan tiempo, además de políticas de demanda, para funcionar. En Portugal, afirmaba en Junio, esta combinación ha funcionado, puesto que «hemos aprobado presupuestos con restricciones, pero no hemos estigmatizado las políticas de demanda».

«Hay que fortalecer la zona euro», señaló en su primera rueda de prensa tras ser elegido. «La eurozona ha dado grandes pasos en los últimos tiempos, pero queda mucho por hacer para asegurar la estabilidad financiera, volver a la convergencia y aumentar la resistencia del euro».

III. Cuestiones generales de la actualidad económica

1. BCE: Programa de Expansión Cuantitativa (QE)

El Banco Central Europeo decidió en Octubre un primer paso para la retirada gradual de los estímulos monetarios en la Eurozona.

El Consejo de gobierno de la institución anunció entonces una reducción de su programa de compra de deuda, iniciado en Marzo de 2015, desde los 60.000 millones de euros mensuales previstos hasta final de 2017 hasta los 30.000 millones al mes a partir de Enero de 2018 hasta Septiembre, con opción de extender las compras en el tiempo, si fuera necesario.

«El programa no va a terminar de pronto», señaló Draghi en rueda de prensa, y destacó también que el BCE seguiría reinvertiendo la deuda en su balance que venza «por un extenso periodo de tiempo y, en cualquier caso, durante el tiempo que sea necesario».

El presidente del BCE insistió en que el objetivo de la institución es garantizar unas «condiciones favorables de financiación que aún son necesarias», aludiendo, sin duda, a la actual coyuntura de bajos niveles de inflación.

Tras su última reunión del año, el BCE hizo públicas sus nuevas previsiones económicas que mejoraban de forma sustancial respecto de las anteriores: la economía del euro crecería previsiblemente el 2,4% en 2017, se mantendrá en el 2,3% en 2018 y bajará al 1,9% en 2019. Y la inflación cerraría 2017 en el 1,5%, y repuntará previsiblemente hasta el 1,7% en 2020,

alcanzándose entonces el objetivo del Banco Central de una subida de precios cercano pero inferior al 2%.

La institución monetaria decidió mantener inalterados los tipos de interés en el 0% y la tasa de depósito en negativo, en el -0,4%.

2. UE: Lista de paraísos fiscales

Los ministros de Finanzas de los Estados miembros de la UE aprobaron el pasado 5 de Diciembre la primera lista de la UE de países y territorios no cooperadores en materia fiscal.

Dicha «lista negra» incluye un total de 17 países, entre los que figuran Corea del Sur, Panamá, Emiratos Árabes Unidos o Túnez.

Otros 47 países se quedaron fuera del listado final, aunque la exclusión de algunos de ellos se condicionaba a su compromiso de subsanar determinadas «deficiencias» de sus sistemas tributarios y de cumplir determinados criterios. En este grupo figuran países como Andorra, Suiza, Serbia, Marruecos, Perú, Uruguay o Turquía.

Esta iniciativa, que pretende eliminar las diferencias entre las listas nacionales de los Veintiocho, debería también contribuir a mejorar la buena gobernanza fiscal a escala mundial y a prevenir los abusos fiscales a gran escala.

Pierre Moscovici, comisario de Asuntos Económicos y Financieros, Fiscalidad y Aduanas, afirmó entonces que «la adopción por la UE de su primera lista negra de paraísos fiscales constituye una victoria clave para la transparencia y la equidad. No obstante, el proceso no se detiene ahí. Debemos intensificar la presión sobre los países citados para que cambien de conducta. Los países y territorios que figuran en la lista negra sufrirán las consecuencias en forma de sanciones disuasorias, mientras que aquellos que han contraído compromisos deben cumplirlos de forma rápida y creíble. No debemos ser ingenuos: a las promesas deben seguir los actos. Nadie debe tener carta blanca».

La elaboración de la lista de la UE se considera, en efecto, un proceso dinámico, que deberá continuar en el futuro. Como primer paso, en 2018 la UE deberá enviar una carta a todas las jurisdicciones de la lista de la UE, en la que se les explicará la decisión y lo que podrían hacer para ser excluidas de la misma.

Asimismo, la Comisión y los Estados miembros se comprometían a seguir vigilando estrechamente a todos los países y territorios durante este 2018 a fin de garantizar que cumplan los compromisos y determinar si otros países deben incluirse en la lista en el futuro. La lista de la UE se actualizará como mínimo una vez al año.

3. *Acuerdo de Asociación Económica entre la UE y Japón*

El pasado 8 de Diciembre, en un comunicado conjunto, el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, y el primer ministro japonés, Shinzo Abe, anunciaron el cierre del mayor acuerdo comercial de la historia de la UE y que abarcará casi la mitad del comercio mundial.

El acuerdo, cuyas negociaciones habían comenzado en 2013, vinculará, en efecto, a dos socios que representan el 40% del comercio y el 30% del PIB mundial, lo que lo convertirá en el mayor pacto comercial jamás negociado por la UE.

Ambos dirigentes señalaban en el comunicado que el pacto «demuestra el poderoso deseo político de Japón y la UE de seguir ondeando bien alta la bandera del libre comercio» y que se trata de «una señal clara al mundo» del compromiso de ambos países para que la economía mundial funcione con mercados «abiertos, libres y justos» y «luchando contra la tentación del proteccionismo».

El pacto liberalizará los sectores que más interesan a las partes. Así, el mercado japonés se abrirá a las exportaciones europeas del sector agroalimentario, mientras que la UE liberalizará buena parte de las exportaciones automotrices japonesas. Además, Japón reconocerá más de 200 denominaciones de origen europeas.

En cualquier caso, el acuerdo alcanzado no pudo cerrarse en el tema del mecanismo para solventar disputas entre Estados e Inversores. Bruselas pide un Sistema de Tribunales de Inversiones como el creado para el acuerdo con Canadá (CETA), pero Tokio prefiere el sistema tradicional de tribunales de arbitraje privados. Este punto quedó, por tanto, abierto para futuras discusiones.

«Necesitamos más tiempo en esta cuestión, pero el resto del acuerdo está finalizado», afirmó la comisaria europea de Comercio, Cecilia Malmström.

El acuerdo deberá ser aprobado por la Eurocámara y los Estados miembros para su entrada en vigor en 2019.

4. *Crisis financiera: estimaciones del coste del rescate del sector bancario español*

En Septiembre, el Banco de España hizo pública su estimación sobre el coste de la crisis financiera, actualizada a 31 de Diciembre de 2016.

El análisis se refiere a las sumas que recibieron 14 entidades financieras en capital desde 2009 a través del FROB (organismo propiedad del Estado) y del Fondo de Garantía de Depósitos, una herramienta nutrida con fondos del propio sector bancario.

Según estas estimaciones actualizadas, de la parte de dinero público que aportó directamente el Estado a través del FROB, y que asciende a 54.353 millones de euros en total, el supervisor calculaba que se han recuperado 3.873 millones de euros, y que con las operaciones pendientes (entre otras, la venta completa de la participación pública de Bankia), serían recuperables otros 10.402 millones más.

Como resultado de este análisis, el Banco de España afirmaba que únicamente 14.275 millones de euros de los 54.353 podrían volver a las arcas públicas. La pérdida alcanzaría, por tanto, los 40.078 millones de euros, aunque el Banco Central también señalaba en su informe que la estimación del coste no estaba cerrada, ya que faltan operaciones que pueden hacer cambiar las cifras, principalmente, la venta de las acciones del Estado en Bankia.

Y respecto a la financiación procedente del Fondo de Garantía de Depósitos, éste realizó desembolsos para rescatar y recapitalizar a las cajas de ahorro por un importe total 9.745 millones de euros, de los que apenas se han recuperado 673.

Por tanto, la suma del dinero público del FROB y del Fondo de Garantía de Depósitos destinado al rescate del sistema financiero español alcanza una cifra de 64.098 millones de euros y una estimación de fondos recuperados de 4.546 millones, que podrían llegar a 14.948.

La conclusión es que el Banco de España da por perdidos entre dinero público y ayudas de la propia banca un total de 49.150 millones de euros.

También en Septiembre la Comisión Europea hizo público un informe con la estimación del coste de la crisis financiera en la UE, y en este análisis Bruselas concluía que España es el país europeo que más ha perdido en el rescate bancario, con una cifra estimada de 48.000 millones de euros no recuperables.

En términos relativos, esta cifra significa un 4,3% del PIB, lo que le sitúa en el quinto lugar del ranking detrás de Irlanda (17%), Grecia (15,6%), Eslovenia (13,3%), Chipre (10,7%) y Portugal (7%), pero muy por encima de los ratios de Alemania (1,3%), Reino Unido (0,6%), Italia (0,2%) y Francia, país que ha conseguido recuperar el importe de las ayudas.

Las razones que explican esta cifra y que son apuntadas por los analistas son varias: la tardanza en articular la inyección de las ayudas (en 2012 frente a 2009 de otros países), el hecho de que las entidades que las recibieron estaban ya desahuciadas sin proyectos de negocio futuro, la crisis más profunda y concentrada en el sector promotor e inmobiliario y, también, la propia estructura jurídica de las cajas de ahorro españolas, que dificultó su capitalización.

5. *Multa a España por el incumplimiento de la sentencia sobre la liberalización del sector de la estiba*

En Julio, el Tribunal de Justicia de la UE sentenció que la multa a España por ignorar las exigencias de la Comisión Europea en lo relativo a la reforma del sector de la estiba en los puertos españoles ascendería a 3 millones de euros, lo que significaba una sustancial rebaja respecto a la petición de la Comisión, que solicitaba una sanción que rondaba los 24 millones.

En el fallo, los magistrados admitían la «gravedad» de la actuación del gobierno español aunque también tuvieron en cuenta «su buena fe» y, en particular, en lo referente a la estrecha cooperación demostrada con la Comisión durante el procedimiento administrativo previo.

Recordaban los jueces que, en efecto, el 11 de diciembre de 2014 el propio Tribunal ya había declarado que «España había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión y, más concretamente, las derivadas del principio de libertad de establecimiento» y que, a pesar de ello, el ejecutivo de Rajoy no había reaccionado y, por ello, la Comisión interpuso un segundo recurso por incumplimiento solicitando la imposición de sanciones pecuniarias: una de ellas consistía en 27.552 euros al día a contar desde la fecha de la primera sentencia (11 de diciembre de 2014) hasta que Madrid rectificase, y una segunda de 134.107 euros que comenzaría a contar a partir del segundo fallo del Tribunal.

Aunque Bruselas había aceptado retirar esta segunda multa cuando el Parlamento español aprobó un nuevo real decreto liberalizador de la actividad de la estiba, no hizo lo mismo con la primera multa, lo que, efectivamente, habría podido significar una sanción de unos 24 millones de euros.

El Tribunal de Justicia consideraba en su segundo fallo de 2017 que si bien España había demostrado su buena fe, el incumplimiento había persistido durante un período de tiempo significativo, 29 meses, desde que se dictó la sentencia de 11 de diciembre de 2014 hasta que entró en vigor la nueva normativa por la que se adaptaba la legislación nacional a lo dispuesto en dicha sentencia, el 14 de Mayo de 2017.

Y estimaba además que el incumplimiento debía considerarse grave, puesto que afectaba al Derecho de establecimiento, que constituye «uno de los principios fundamentales del mercado interior».

6. *Competencia – Abusos de posición dominante en el mercado: multa a Google y decisión sobre el caso Intel*

La Comisión Europea anunció el 27 de Junio la mayor multa antimonopolio impuesta hasta la fecha, 2.424 millones de euros, contra el gigante es-

tadounidense Google por abuso de posición de dominio en el mercado comunitario.

La sanción hacía referencia al servicio de comparación de precios, en la medida en que según Bruselas Google favorecía a sus propios servicios sin que los usuarios fueran conscientes de este sesgo.

La Comisión sospechaba que cuando el usuario recurría al buscador de Google para buscar productos y comparar precios, éste situaba en una posición preferente a sus propios servicios («Google Shopping») y ocultaba otros de la competencia.

Se trata del primer caso de sanción de la Comisión en el ámbito de las búsquedas por internet y muchos expertos ya adelantaban al conocerse la decisión que incluso más que la propia multa, el mayor impacto respecto a la compañía podrían ser otras eventuales exigencias respecto a otros ámbitos de su actividad. Aunque el caso se refería específicamente al servicio de comparativas de precios y Google confiaba en que los cambios exigidos podrían limitarse a tener que presentar de manera menos atractiva y visible las ofertas de los productos vinculados a la propia compañía, otros medios señalaban que este asunto del comparador de precios de Google Shopping podría sentar un precedente y ser trasladable a otros servicios del buscador americano.

Fuentes de la Comisión señalaron que el importe de la multa se calculó teniendo en cuenta «la duración y la gravedad de la infracción» y considerando también los ingresos que Google obtuvo con su servicio Shopping en los 13 países europeos donde se ofrece, entre ellos España.

Sin embargo, en apenas dos meses y medio, a comienzos de Septiembre, Google anunció su intención de recurrir la multa ante el Tribunal de Justicia de la UE, lo que significa que el caso se tratará en un proceso judicial que, sin duda, se prolongará durante años.

Precisamente también a comienzos de Septiembre fue noticia el caso de Intel. El gigante informático, fabricante de microchips, había sido multado en 2009 con la mayor sanción impuesta por Bruselas en un asunto de abuso de posición de dominio, 1.060 millones de euros, hasta que la de Google la duplicó.

Ocho años después del recurso de dicha decisión de la Comisión, el Tribunal de Luxemburgo decidía en Septiembre dejar en suspenso la multa. Los jueces comunitarios decidían devolver el asunto, por defectos de forma, al Tribunal General, tribunal que en 2014 había dado la razón a Bruselas.

Tras esta primera decisión judicial, Intel presentó un recurso de casación que ha dado lugar a este nuevo fallo en 2017, que podría ser una nueva oportunidad para Intel de evitar o reducir la sanción. Sí significa, en cualquier caso, un plazo de tiempo adicional para conocer la sentencia final.

7. *Competencia – Acuerdo entre empresas fabricantes de camiones: multa a Scania*

Bruselas anunció en Septiembre una multa de 880 millones de euros a la empresa alemana fabricante de camiones Scania, sanción que se sumaba a los casi 3.000 millones con los que la Comisión ya había multado a otras cuatro empresas en 2016 (Daimler, DAF, Iveco y Volvo/Renault) por participar en un gran acuerdo de fijación de precios durante 14 años, entre 1997 y 2011. Se trata del caso que ha merecido la mayor multa de las impuestas nunca por la Comisión por un caso de cartel empresarial.

Scania fue la única empresa participante en el acuerdo que, entonces, rehusó cooperar en la investigación a cambio de reducir las sanciones, mientras que una sexta empresa, MAN, quedó exenta de multa alguna por haber sido la denunciante de estas prácticas ilegales contrarias a la libre competencia.

La comisaria europea de Competencia, Margrethe Vestager, ofreció algunos detalles del caso. La organización coordinaba los precios básicos (los de fábrica) de sus camiones medianos y pesados, y las cifras finales se ajustaban más tarde en cada país de venta. Más allá de los precios, las compañías alteraban también el control de emisiones contaminantes. Los seis fabricantes pactaban el ritmo al que introducían en sus vehículos las tecnologías de control de emisiones, cada vez más estrictas y presumiblemente más caras. El impacto de estas medidas resultó ser muy grave, ya que los seis fabricantes juntos son responsables de 9 de cada 10 camiones vendidos en Europa y, en total, transportan tres cuartas partes de los bienes que se mueven por tierra en el continente, según datos del Ejecutivo comunitario. Los abusos se mantuvieron hasta 2011, cuando la Comisión realizó una serie de inspecciones sin previo aviso en las empresas tras recibir la denuncia de MAN, empresa del grupo Volkswagen y que gracias a esa denuncia se libró de cualquier tipo de multa.

Paradójicamente, Scania, del mismo grupo, se cerró en banda a colaborar y su multa de 880 millones de euros, fijada en 2017, resultó ser superior a las de casi todas sus socias de cartel, salvo la multa de 1.008 millones que la Comisión fijó para Daimler.

8. *Competencia – Pactos fiscales: Amazon e Ikea*

En Octubre, la Comisión Europea anunció que Amazon debía pagar un total de 250 millones de euros al gobierno de Luxemburgo por considerar que este gigante del comercio electrónico no pagó los impuestos por los be-

neficios que le correspondían en su sede europea de este país entre Mayo de 2006 y Junio de 2014.

«Luxemburgo concedió ventajas fiscales ilegales a Amazon. En consecuencia, casi tres cuartas partes de los beneficios de la empresa no fueron gravadas. En otras palabras, se permitió a Amazon pagar cuatro veces menos impuestos que otras compañías locales sujetas a la legislación nacional», aseguró entonces la comisaria de Competencia, Margrethe Vestager.

Estas ventajas fiscales fueron posibles gracias a un acuerdo firmado en 2003, cuando Jean Claude Juncker, ahora presidente de la Comisión Europea, era primer ministro y ministro de Finanzas de Luxemburgo, y que fue prorrogado en 2011 cuando sólo era primer ministro. Juncker siempre se ha defendido de este polémico acuerdo afirmando que eran pactos que se adoptaban con los responsables de Hacienda y que él no tenía responsabilidad sobre ellos.

Amazon genera la mayor parte de sus ingresos europeos a través de Amazon EU con sede en Luxemburgo y desde esta filial redujo artificialmente su factura fiscal abonando un royalty a otra empresa del grupo, Amazon Europe Holding Technologies, cuyos ingresos por derechos de propiedad intelectual del negocio no están sujetos a impuestos en Europa.

«La investigación de la Comisión mostró que el nivel de los pagos de royalties, avalado por el pacto fiscal, fue inflado y no refleja la realidad económica», afirmaba el comunicado de la Comisión.

Más allá de aplicar las reglas de competencia, Vestager instaba a avanzar en el plano político: «Tenemos una oportunidad real de reformar el impuesto de sociedades para hacerlo más justo». Bruselas trata de traducir en legislación el principio de pagar impuestos en el lugar donde se generan los beneficios, pero la competencia fiscal que se hacen entre sí los Estados miembros dificulta los progresos.

Y En Diciembre, Vestager también anunciaba el inicio de una investigación oficial de los acuerdos pactados por el gigante sueco fabricante de muebles Ikea con el fisco de Holanda y que, presuntamente, le habrían permitido rebajar el pago de impuestos de manera sustancial.

Ikea habría creado dos grupos corporativos separados en el marco de una «telaraña» de filiales en Holanda, Luxemburgo y Liechtenstein a través de los cuales la compañía sueca movía sus ingresos y beneficios para aprovecharse de diversas ventajas fiscales y esquemas de tributación especial.

La empresa sueca funciona, en efecto, a través de dos sociedades localizadas en los Países Bajos: por un lado Ingka Holding, que es la que aglutina las tiendas y, por otro, Inter Ikea, que cobra a la primera por el uso de la marca y de los productos.

Pero la estructura fiscal es mucho más compleja. Inter Ikea está controlada por Interogo Foundation, que está a su vez domiciliada en Liechtenstein e Ingka Holding pertenece a su vez a Ingka Foundation, con sede también en Holanda.

La Comisión Europea ha investigado, en concreto, dos acuerdos fiscales que Ikea firmó con Holanda en 2006 y 2011.

Por el primero de ellos se analizó el pago anual que Inter Ikea realizaba a otra sociedad de la multinacional llamada I.I. Holding, que era entonces la propietaria final de los derechos de la marca y que estaba radicada en Luxemburgo. Según la investigación de la Comisión, estos pagos permitían desviar al Gran Ducado una parte muy significativa de los beneficios obtenidos por las tiendas sin tener que tributar por ellos. La Comisión obligó a eliminar en 2010 este acuerdo con las autoridades luxemburguesas, por lo que Ikea decidió en 2011 que Inter Ikea adquiriera entonces los derechos sobre la marca a la firma luxemburguesa. Esta operación fue financiada con un préstamo de la fundación Interogo de Liechtenstein y Bruselas sospecha que se pagaron unos intereses muy elevados para beneficiarse de altas deducciones fiscales.

La Comisión Europea tiene indicios de que Ikea utilizó este autocrédito, firmado en 2011 entre dos sociedades del grupo por importe de 5.400 millones de euros para desviar beneficios a Liechtenstein. Sospecha que gracias a esta transacción interna, que contó con el beneplácito del gobierno holandés, el grupo Ikea podría haber rebajado su factura fiscal en los Países Bajos al incrementar los gastos financieros de Inter Ikea.

Aunque no hay cifras públicas sobre la posible elusión fiscal, según un informe del grupo de los Verdes del Parlamento Europeo de Febrero de 2016, Ikea se habría podido ahorrar al menos 1.000 millones de euros en impuestos entre los años 2009 y 2014.

9. Tribunal: Sentencia sobre la Economía colaborativa de Uber

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea emitió el 20 de Diciembre una sentencia en la que dictaminaba que Uber es una empresa de transporte y no una plataforma digital de intermediación entre viajeros, por lo que estará obligada a trabajar con licencias profesionales, como las que necesita actualmente en España como empresa de alquiler de vehículos con conductor (VTC). Por tanto, su plataforma ya no podrá ser utilizada por conductores particulares en las condiciones actuales.

Uber ya opera bajo licencia VTC en España como otras firmas como Cabify, pero la sentencia supone un varapalo respecto a su aplicación para contactar con conductores privados y, en este sentido, es también un espaldarazo a las tesis de los taxistas españoles respecto al servicio UberPop.

Este modelo UberPop consiste en que conductores particulares pueden operar en el servicio de transporte urbano con sus vehículos a través de una aplicación de Uber en el marco de la llamada «Economía colaborativa» y en la que Uber se define como intermediaria digital.

Sin embargo, los jueces europeos concluyeron que, en efecto, este servicio UberPOP de puesta en contacto con conductores no profesionales debe ser considerado como un servicio de transporte y no como un servicio de la sociedad de la información o colaborativa, tal como mantenía la plataforma estadounidense y, por ello, Uber deberá cumplir con la normativa de transporte de viajeros impuesta por cada Estado miembro.

El fallo indicaba que Uber «está indisolublemente vinculado a un servicio de transporte y, por lo tanto, su actividad ha de calificarse de servicio en el ámbito de los transportes». Por tanto, «un servicio de esta índole está excluido del ámbito de aplicación de la libre prestación de servicios en general, así como del ámbito de aplicación de la directiva relativa a los servicios en el mercado interior y del de la directiva sobre el comercio electrónico», aseguraba el Tribunal de Luxemburgo.

Y a continuación emplazaba a los Estados miembros a que, «en el estado actual del Derecho de la Unión, regulen las condiciones de prestación de estos servicios, siempre que se respeten las normas generales del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea».

El Tribunal europeo zanjaba, de esta forma, el conflicto planteado entre el sector del taxi español y Uber, puesto que la justicia española había planteado en 2014 este recurso ante la instancia superior europea para poder fallar definitivamente sobre el asunto tras la denuncia de la Asociación Profesional Élite Taxi de Barcelona.

Y aunque algunos analistas plantearon la posibilidad de que el criterio de esta sentencia pudiera trasladarse a otras plataformas de economía colaborativa como Deliveroo (entrega de comida a domicilio) o Airbnb (alojamiento turístico), la Comisión Europea ya señaló entonces que será necesario estudiar caso por caso.

10. *Tribunal de Justicia: confirmación de la multa por el déficit oculto de la Comunidad Valenciana*

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea rechazó en Diciembre el recurso interpuesto por España contra la multa de 19 millones de euros que le fue impuesta por la Comisión Europea en Julio de 2015 por falsear las cifras de deuda y déficit públicos de la Comunidad Valenciana.

Bruselas había considerado que la Generalitat había tergiversado y falseado las cifras de gasto sanitario entre 1988 y 2011, sin hacer caso de las

advertencias del Tribunal de Cuentas valenciano, lo que calificó de «negligencia grave».

La investigación puso de manifiesto el papel clave de la Intervención General de la Generalitat Valenciana en las graves irregularidades en la contabilidad, registro y notificación de los gastos de sanidad de la Comunidad Valenciana y en el consiguiente incumplimiento de la obligación de notificar a Eurostat los datos anuales de déficit y de deuda con observancia de las normas y procedimientos estadísticos europeos.

El informe de la Comisión concluyó que la Intervención General de la Generalitat Valenciana «se mostró gravemente negligente en lo que concierne a la ausencia de registro de gastos en las cuentas nacionales».

En su sentencia de 2017, el Tribunal rechazaba las diferentes alegaciones presentadas por España en contra de la sanción, ya que afirmaba que el gobierno español tuvo la oportunidad de defenderse durante las visitas de los agentes de Eurostat. Y declaraba también infundada la justificación de España de «inexistencia de infracción» por no existir una actuación intencionada o con negligencia grave. «El hecho de que España cooperase en la investigación de la Comisión no puede cuestionar la calificación de negligencia grave», indicaban los jueces.

El fallo judicial apenas tendrá consecuencias, ya que el gobierno abonó los 18,93 millones de euros de sanción en Enero de 2016 y en Noviembre de ese año, repercutió a la Comunidad Valenciana dicha suma más los intereses compensatorios de los costes financieros devengados desde el pago realizado por España a través del sistema de financiación autonómica.

Sobre la autora

Beatriz Iñarritu Ibarreche es Doctora por la Universidad de Deusto y Licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Comercial de Deusto. Su tesis, «Sistemas de Gobernanza Económica Europea: propuesta de Análisis y Medición», la realizó en el marco del programa de Estudios Internacionales e Interculturales de la Universidad de Deusto. Desde 1988, ha impartido docencia sobre Economía de la UE, en las Licenciaturas de Ciencias Económicas y Empresariales y Derecho de la UD, en la Escuela Universitaria de la Cámara de Comercio de Bilbao, y en los Institutos de Ocio y de Estudios Europeos de la UD. Actualmente, imparte docencia en el Departamento de Economía de Deusto Business School de la UD. Socia de Estrategias Empresariales Europeas, E-3, en la que dirige y desarrolla diferentes proyectos de consultoría en el campo de la internacionalización empre-

sarial y de la UE. Ha sido profesora en el Diploma sobre Derecho Comunitario de la Universidad Iberoamericana de México en colaboración con la UD, impartiendo el módulo sobre «Mercado Interior Europeo e implantación del Euro» en México DF. Es ponente habitual en jornadas organizadas por entidades y organismos empresariales que contribuyen al mayor conocimiento de las diferentes cuestiones relacionadas con la UE y la internacionalización empresarial. Ha participado en un Equipo de Investigación de la UD en el proyecto «Instrumentos Innovadores de Gobernanza de la Unión Europea. Impacto en la gestión pública y en la competitividad regional».

Es autora de la sección «Crónica Comunitaria: la actualidad institucional y económica de España en el marco de la UE» en «Cuadernos Europeos de Deusto», revista editada por la UD. Es coautora de las publicaciones anuales «Guía de la Movilidad en la UE» y «Apuntes sobre la UE y Bizkaia» editadas por la Diputación Foral de Bizkaia. Ha sido coautora del Caso de Internacionalización publicado por el ICEX: «Inauxa, una Pyme en el Mercado Mundial de Automoción».

About the author

Beatriz Iñarritu Ibarreche is a Doctor of the University of Deusto and holds a degree in Economics and Business Studies from the Commercial University of Deusto. Her thesis, «Systems of European Economic Governance: Proposal for Analysis and Measurement», was carried out within the framework of the program of International and Intercultural Studies of the University of Deusto. Since 1988, she has lectured on EU Economics, in the Bachelor's of Economics and Business Studies and Law at the UD, at the University School of the Chamber of Commerce of Bilbao, and at the Institutes of Leisure and European Studies of the UD. Currently she teaches in the Department of Economics of Deusto Business School of the UD. Partner of European Business Strategies, E-3, in which she directs and develops different consulting projects in the field of business and EU internationalization. She has taught in the Diploma on Community Law of the Universidad Iberoamericana de México in collaboration with the UD, giving the module on «European Internal Market and implementation of the Euro» in Mexico DF. She is a regular speaker at conferences organized by business entities and organizations that contribute to a better understanding of the different issues related to the EU and business internationalization. She has participated in a Research Team of the UD in the project «Innovative Instruments of Governance of the European Union. Impact on public management and regional competitiveness».

She is the author of the section «Community Chronicle: the institutional and economic news of Spain within the framework of the EU» in «Cuadernos Europeos de Deusto», a magazine edited by the UD. She is co-author of the annual publications «Guide to Mobility in the EU» and «Notes on the EU and Bizkaia» edited by the Provincial Council of Bizkaia. She has co-authored the Internationalization Case published by the ICEX: «Inauxa, a SME in the World Automotive Market».

Derechos de autor

Los derechos de autor (para la distribución, comunicación pública, reproducción e inclusión en bases de datos de indexación y repositorios institucionales) de esta publicación (*Cuadernos Europeos de Deusto, CED*) pertenecen a la editorial Universidad de Deusto. El acceso al contenido digital de cualquier número de *Cuadernos Europeos de Deusto* es gratuito inmediatamente después de su publicación. Los trabajos podrán leerse, descargarse, copiar y difundir en cualquier medio sin fines comerciales y según lo previsto por la ley; sin la previa autorización de la Editorial (Universidad de Deusto) o el autor. Así mismo, los trabajos editados en *CED* pueden ser publicados con posterioridad en otros medios o revistas, siempre que el autor indique con claridad y en la primera nota a pie de página que el trabajo se publicó por primera vez en *CED*, con indicación del número, año, páginas y DOI (si procede). Cualquier otro uso de su contenido en cualquier medio o formato, ahora conocido o desarrollado en el futuro, requiere el permiso previo por escrito del titular de los derechos de autor.

Copyright

Copyright (for distribution, public communication, reproduction and inclusion in indexation databases and institutional repositories) of this publication (*Cuadernos Europeos de Deusto, CED*) belongs to the publisher University of Deusto. Access to the digital content of any Issue of *Cuadernos Europeos de Deusto* is free upon its publication. The content can be read, downloaded, copied, and distributed freely in any medium only for non-commercial purposes and in accordance with any applicable copyright legislation, without prior permission from the copyright holder (University of Deusto) or the author. Thus, the content of *CED* can be subsequently published in other media or journals, as long as the author clearly indicates in the first footnote that the work was published in *CED* for the first time, indicating the Issue number, year, pages, and DOI (if applicable). Any other use of its content in any medium or format, now known or developed in the future, requires prior written permission of the copyright holder.

Cuadernos Europeos de Deusto



Centro de Excelencia Jean Monnet en Derecho de
la Unión Europea y Relaciones Internacionales