

**El paradigma de la organización territorial en la Unión Europea:
¿Renovar o crear para el futuro?**

*The paradigm of territorial organization in the European Union:
Renewing or create for the future?*

Cristina GARCÍA NICOLÁS

Universidad de Castilla-La Mancha (España)

cristina.garcia@uclm.es

Recepción: Junio 2014

Aceptación: Octubre 2014

RESUMEN

En 2007 la dimensión territorial se incorpora definitivamente a la política de cohesión de la Unión Europea. Se respondía así a nuevas realidades del desarrollo regional puestas de manifiesto con las ampliaciones y el incremento de la diversidad de las últimas décadas. Igualmente surge la necesidad de articular nuevos espacios y territorios atendiendo tanto a las consecuencias de la aplicación del principio de subsidiariedad, como al desarrollo de proyectos transfronterizos y transnacionales que modifican la idea de frontera política. Abordar estos fenómenos, así como su interrelación es el objetivo de este artículo.

Palabras clave: Subsidiariedad, Política de Cohesión, federalismo.

Clasificación JEL: H70, H77, R58.

ABSTRACT

In 2007 the territorial dimension is definitely incorporated to the cohesion policy of the European Union. He responded thus to new realities of regional development evidenced with the enlargements and the increase in the diversity of recent decades. There is also a need to articulate new spaces and territories attending both the consequences of the application of the principle of subsidiarity, and the development of cross-border and transnational projects that change the idea of the political border. The goal of this article is addressing these phenomena, as well as their interrelationship.

Keywords: Subsidiarity, Cohesion Policy, Federalism.

JEL Classification: H70, H77, R58.



«Hay muchas metas que no podemos alcanzar solos, pero sí juntos.

Las tareas se reparten entre la Unión Europea,
los Estados miembros, sus regiones y sus municipios».

Declaración 50 aniversario de los Tratados de Roma

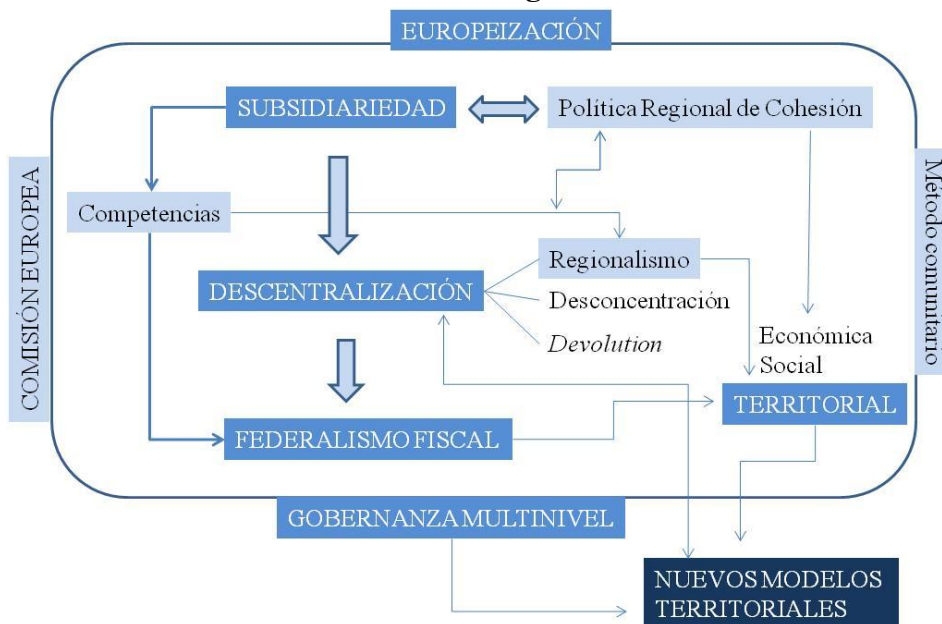
Berlín, 25 de marzo de 2007

1. INTRODUCCIÓN

Los modelos territoriales han experimentado cambios, favorecidos –y alentados- tanto por el principio de subsidiariedad aplicado a las políticas europeas, como por una cuestión de funcionalidad a la hora de desarrollar dichas políticas. Ello nos lleva a preguntarnos si estamos ante el germen de procesos federalistas, al menos en la vertiente del federalismo fiscal, o si se pretende recuperar aquella idea de la década de los ochenta de la «Europa de las Regiones». Podría pensarse, en principio, que se trata más de un proceso de descentralización administrativa, de facilitar la gestión y ejecución de los programas comunitarios, que de una reconfiguración de territorios. No obstante, es posible que tengamos que pensar el “paradigma” en plural, y plantearnos que además de la tan manida Europa a varias velocidades en el sentido económico, puede existir también una Europa con varios niveles territoriales, cada uno de los cuales cumple una función diferente atendiendo a necesidades también diversas.

El presente artículo tiene, por tanto, como objeto analizar las transformaciones de los modelos territoriales, su viabilidad y relación con las nuevas “regiones” surgidas mediante los proyectos transfronterizos e interterritoriales, que con elementos comunes ligados a la economía, la geografía y/o la cultura configuran un nivel territorial ajeno a las fronteras políticas de los estados. Todo ello integrado en la evolución del concepto de cohesión territorial, incorporado al Título VIII por el *Tratado de Lisboa*, y convertido en uno de los ejes del desarrollo regional y urbano. No hay que olvidar que en el desarrollo y trasposición de la política regional de cohesión a nivel nacional es preciso tener en cuenta el principio de subsidiariedad tanto de los Estados con respecto a la Unión Europea, como en el seno de los mismos en relación con sus propias estructuras subcentrales¹. Resultan de especial interés las consecuencias que la aplicación del principio de subsidiariedad tiene sobre los modelos territoriales, ya sea la descentralización (o el federalismo fiscal), o la denominada gobernanza multinivel auspiciada por el fenómeno de la europeización, planteando todo ello la necesidad de articular nuevos espacios y territorios en base a los cambios socio-económicos y políticos de los últimos años. El desarrollo de nuestra reflexión queda recogido en el gráfico siguiente, en el que se han resaltado los conceptos fundamentales a los que haremos referencia, así como las relaciones y vinculaciones entre ellos, y con el marco normativo y de gestión comunitario.

Gráfico 1. Interrelaciones en la configuración de nuevos territorios



Fuente: Elaboración propia.

2. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD: CONCEPTO Y APLICACIÓN

Recordemos que el principio de subsidiariedad² ha experimentado a lo largo de la historia un recorrido diverso que, simplificando mucho, se puede decir que ha supuesto la evolución del carácter filosófico –en paralelo el iusnaturalismo neotomista y la filosofía social procedente del calvinismo (Herrero y Rodríguez de Miñón, 1993: 361-362)- a la trasposición desde la doctrina social de la Iglesia –la Encíclica “*Quadragesimo Anno*” del Papa Pío XI en 1931- al federalismo alemán con la *Ley Fundamental de 1949*, y al Derecho comunitario en 1992 con el Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea. Es decir, se puede afirmar que ha pasado de principio moral³ a principio político. En todo ese proceso, como bien recuerda Areilza⁴, la noción de subsidiariedad ha adquirido significados en ocasiones ambiguos –concepto político-organizativo al mismo tiempo que polivalente y con unos límites que superan el ámbito de las competencias compartidas⁵, como se desprende de las afirmaciones realizadas por Jacques Delors (1989) para defenderse de la acusación de injerencia de la Comunidad en asuntos nacionales:

«Con frecuencia he invocado el federalismo como método, al que hoy sumo el principio de subsidiariedad. Creo que es una manera de reconciliar lo que parece irreconciliable: la emergencia de una Europa unida y la lealtad a la patria de cada uno; el imperativo de un poder europeo capaz de hacer frente a los problemas de nuestro tiempo y la necesidad absoluta de



preservar nuestras raíces tal como conforman nuestras naciones y regiones».

Imbricada en el proceso de integración europea, la idea de subsidiariedad⁶ tiene su punto de partida en el Derecho comunitario en el artículo 130R del *Tratado de la Comunidad Económica Europea*⁷, habiendo sido incorporado anteriormente por el Acta Única Europea de 17 de febrero de 1986 –como noción⁸ que no el término, en relación a la protección al medio ambiente⁹–, si bien las primeras alusiones al mismo se producen en el *Informe Tindemans sobre la Unión Europea* de 29 de diciembre de 1975:

“[...] Europa puede y debe identificarse con la prosecución concertada y mejor controlada del bien común, con la reorientación de los recursos económicos hacia el interés colectivo, con la reducción de las desigualdades regionales y sociales, la descentralización y la participación en el poder de decisión. Entonces habremos creado una sociedad de tipo nuevo, una Europa más democrática, más solidaria y más preocupada del hombre”.

Con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, las Conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo de diciembre de 1992 afirman que la subsidiariedad es un “*principio que contribuye al respeto de las identidades nacionales de los Estados miembros y salvaguarda sus atribuciones*¹⁰ y tiene por finalidad que las decisiones dentro de la Unión Europea se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos” (Fraga Iribarne, 1997: 22), incluyéndose unas pautas de control en su Anexo I. También el Parlamento Europeo hace referencia al concepto de subsidiariedad en múltiples Resoluciones (1989, 1990 y 1995)¹¹.

Aparte de los análisis del concepto y de la limitación del mismo, la inclusión en la parte normativa del Tratado (art. B) lo convierte en “obligación invocable ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad, que velaría por su correcta interpretación y aplicación” (Areilza Carvajal, 1995: 73), recogíendolo en los términos siguientes¹²:

*“La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna.
En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.*

Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado”.

Igualmente¹³ el Preámbulo del *Tratado de la Unión Europea* establece, entre los objetivos políticos e institucionales que promueven su adopción, la consagración de la subsidiariedad, como “principio informador y limitador del proceso de integración europea en sí mismo considerado” (Camisón Yagüe, 2011: 272). El principio adquiere un cierto carácter de prohibición y se establecen dos condiciones para la actuación comunitaria: “a) que se presente como más eficaz por su dimensión y efectos, que la acción que pudiera darse a un nivel inferior de actuación; y b) que los objetivos no puedan realizarse, de manera más adecuada y suficiente, por los Estados miembros” (Corriente Córdoba, 1995: 306).

De todo lo anterior se deriva, tal como reconoce Sobrino Heredia, que “la aplicación del principio de subsidiariedad reposaría sobre tres criterios cumulativos: necesidad, eficacia y proximidad” (Ruano de la Fuente, 2004: 23). Así lo recoge también el artículo 4 (*Alcance de la autonomía local*) en su punto 3 de la *Carta Europea de la Autonomía Local* (1985), elaborada por el Consejo de Europa:

74

El ejercicio de las responsabilidades públicas debe, de modo general, incumbir, preferentemente, a las autoridades más próximas a los ciudadanos. La atribución de una responsabilidad a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud y la naturaleza de la tarea, y las exigencias de eficacia y de economía.

El Consejo de Europa va más allá y en su definición de subsidiariedad hace referencia no sólo a la descentralización, sino también a las relaciones y funciones de cada uno de los niveles subestatales en beneficio de la ciudadanía¹⁴:

«La subsidiarité ainsi actualisée et libérée de ses pesanteurs historiques et idéologiques ou confessionnelles apparaît comme une invitation à repenser les relations sociales dans un contexte de plus grande autonomie et à dégager en permanence un équilibre entre la liberté des personnes et des différentes entités existantes (autorités locales et régionales dans le cadre de l’État national, États dans le cadre de l’État national, États dans le cadre de la société internationale et en particulier des ensembles régionaux) et l’autorité nécessaire et tutélaire de l’État naturellement en charge de la sécurité, de la cohésion sociale et de la régulation globale de l’économie».



3. LOS PROCESOS DE EUROPEIZACIÓN Y DE GOBERNANZA

En el caso de Estados cuya constitución define como unitarios, los procesos de descentralización (*devolution*, o desconcentración) parecen responder –en la mayor parte de los países europeos- al denominado proceso de «europeización» por parte de las autoridades comunitarias. Con el objetivo de aplicar el principio de subsidiariedad, y de desarrollar –a partir del mismo- la política regional de cohesión, la Comisión Europea incita a un cambio de las estructuras administrativas de los Estados, que, en ocasiones –basándose en las unidades estadísticas NUTS (*Nomenclature of Statistical Territorial Units*)-, alteran la configuración inicial e impiden el desarrollo de una “real” regionalización que pudiera encaminarse hacia modelos más cercanos al federalismo.

Desde que se produce la primera reforma de los Fondos Estructurales en 1988 y se establecen marcos de programación, el control e influencia de la Comisión Europea se ha ido incrementando sobre las políticas regionales y de cohesión a nivel estatal, y también regional. La introducción del principio de concentración supone un importante cambio en la política regional. Hasta entonces los Fondos Estructurales se utilizaban en la cofinanciación de proyectos nacionales, pero a partir de la reforma se establecen unos criterios transversales que afectan a todas las regiones y que no tienen por qué coincidir con los intereses nacionales. La reforma de 1993, por el contrario, abre un proceso de “renacionalización”, puesto que a los criterios comunitarios se unen los nacionales en la designación de las regiones receptoras de fondos, continuándose esta medida en la reforma de 1999. La culminación se dará en 2005-2006 cuando se produzca la reforma para el periodo de programación 2007-2013, y el peso de la elegibilidad para el objetivo competitividad recaiga en los Estados miembros. Por lo que se refiere a la programación, su progresiva simplificación debilita la influencia de la Comisión (Bachtler; Méndez, 2007). Sin olvidar, además, tal como afirman Popartan y Solorio (2012: 13), que “la política de cohesión¹⁵ contribuyó a crear nuevas ventanas de oportunidad para la participación regional en el *policy-making* europeo a partir de, por un lado, la cooperación horizontal –transfronteriza e interregional- y, por el otro, la intensificación de su representación directa en Bruselas para recabar información e intentar influir de manera más directa en el proceso de toma de decisiones”.

En un proceso paralelo, el *Tratado de la Unión Europea* y la creación del *Comité de las Regiones*, suponen, respectivamente, el respaldo definitivo al principio de subsidiariedad –tal como hemos analizado anteriormente- y la configuración de la denominada «Europa de las Regiones». Por el contrario, el *Tratado de Ámsterdam* y el *Tratado de Niza* pondrán fin a la idea de «regionalización» europea con la sutil introducción del lema «Europa con las Regiones», y abrirán paso al concepto –quizás demasiado trillado- de la «gobernanza multinivel», al que nos referiremos en párrafos siguientes.

En este contexto surge y se desarrolla el concepto de «europeización», especialmente cuando se analizan, no sólo los desarrollos institucionales y las políticas europeas – como hacen las teorías del proceso de integración («neofuncionalismo» e «intergubernamentalismo») ¹⁶, sino sus efectos concretos en los estados miembros (Morata, 2007: 19). Para Ladrech (1994: 69) «europeización» es *“a process re-orienting the direction and shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making”*. Sin embargo, la definición de esta idea dependerá, evidentemente, del enfoque que se adopte en el estudio de las políticas aplicadas y diseñadas por la UE. Algunos autores hablan de la identificación de tres mecanismos: 1) imposición o sugerencia de un modelo comunitario que limita la discrecionalidad a nivel nacional; 2) cambios en las estructuras subnacionales, con la consiguiente redistribución de recursos y poder; y 3) cambios en las expectativas de los actores locales. Por otro lado, Bache (2005) recuerda la existencia de seis usos del término «europeización»: 1) el impacto *top-down* de la Unión Europea en sus Estados miembros; 2) la acumulación de competencias políticas en el nivel comunitario; 3) el aumento de la importancia de la Unión Europea como referencia nacional y subnacional; 4) la transferencias horizontales entre Estados miembros de conceptos y políticas de la Unión Europea; 5) la interacción mutua entre la UE y los estados miembros; y, por último, 6) la restricción externa construida sobre el discurso de la autonomía nacional o “cortina de humo” para maniobras políticas internas. Este mismo autor define la idea como *“the reorientation or reshaping of aspects of politics (and governance) in the domestic arena in way that reflect the policies, practices and preferences of European level actors (as advanced through EU initiatives and decisions)”*.

Simon Hix afirma, indicando un nexo posible entre el concepto de europeización y los modelos de gobernanza establecidos y favorecidos por las instituciones europeas, que “la Unión Europea está transformando la política y el gobierno a nivel europeo y nacional en un sistema de gobernanza multinivel, no jerárquica, deliberativa y apolítica, a través de una compleja red de agencias ejecutivas cuasi autónomas, que se ocupa fundamentalmente de la desregulación y re-regulación del mercado” ¹⁷. Es así que, para Bache, “europeización y gobernanza multinivel son dos conceptos que comparten el interés por explicar los cambios en la gobernanza europea, donde el primero, por su naturaleza circular o de doble sentido, es un proceso que genera efectos múltiples en el segundo” ¹⁸. La europeización es, por tanto, una variable para explicar los cambios generados por la construcción de un modelo de gobernanza multinivel. Aunque no sería factible establecer esta relación en el caso de las estructuras federales o “descentralizadas”, donde los gobiernos subcentrales tienen atribuciones legislativas y se precisa del consenso para la toma de decisiones, puesto que dificultan los procesos de europeización.



Algunos autores advierten sobre el riesgo de relacionar descentralización –como forma «federal»- y gobernanza multinivel, ya que este último sistema “se caracteriza por el cambio constante y la variación en la distribución del poder y las competencias en todas las áreas de políticas”¹⁹. Ares Castro-Conde (2010: 124) afirma que es incoherente “hablar de gobernanza y, al mismo tiempo, proponer la imagen de distintos niveles territoriales de poder superpuestos”. Por otro lado, para el Comité de las Regiones “la gobernanza multinivel es un proceso dinámico que posee una dimensión horizontal y una vertical, que no diluye en manera alguna la responsabilidad política, sino que, por el contrario, si los mecanismos e instrumentos son pertinentes y se aplican de forma correcta, favorece el sentimiento de participación en las decisiones y la aplicación común. Por consiguiente, la gobernanza multinivel constituye más un «sistema de acción» político que un instrumento jurídico, y no puede comprenderse únicamente desde el ángulo del reparto de las competencias”²⁰. Está indisolublemente unido al principio de subsidiariedad, afirma, y la política de cohesión constituye uno de los principales instrumentos para llevarla a cabo, dada la implicación de todos los niveles de gobierno en el desarrollo de los programas.

En un sentido similar, Buonanno y Nugent (2011: 11) hablan de la gobernanza multinivel “funcionando” dentro de una red de federalismo vertical, de federalismo horizontal y de redes de políticas, siendo la política de cohesión la que evoluciona y se define por todas estas fuerzas. Para Christiansen, “el proceso que implica el término gobernanza multinivel es, según todos los medios y objetivos, un sistema de negociación tanto vertical como horizontalmente asimétrico”²¹. Otros autores prefieren hablar de «arenas políticas interdependientes» en lugar de «multinivel», es decir, la «gobernanza en red», cuyos elementos básicos son “la consideración por los actores políticos de la solución de problemas como la esencia del juego político (*politics*) y la definición del marco de elaboración de política (*policy-making*) por subsistemas societales altamente organizados, caracterizándose por la gestión de la diferencia y no por la reproducción de la identidad” (Mariscal, 2005). Evidentemente esta organización mediante redes tiene la ventaja de la flexibilidad, la participación –y, por tanto, una mayor profundización en los procesos democráticos-, y, en consecuencia, un aumento de la legitimidad; pero presenta también importantes limitaciones en cuanto a la dificultad de la coordinación, la cuestionable capacidad de solución de problemas, y el peligro de una creciente desigualdad que hiciera surgir territorios de primera y segunda categoría en función de su capacidad político-económica.

Marks y Hooghe (2004: 17) distinguen dos tipos de gobernanza multinivel. El primero de ellos, cuyo fundamento intelectual se encuentra en el federalismo, contempla la compartición del poder entre un número limitado de gobiernos que operan en unos pocos niveles; mientras que el segundo tipo predomina entre los economistas políticos

neoclásicos y los teóricos de la elección pública. Ambos son flexibles y complementarios, recogiendo sus principales características en el cuadro siguiente:

Cuadro 1. Tipos de gobernanza multinivel

Tipo I	Tipo II
Jurisdicciones con propósito general	Jurisdicciones especializadas
Miembros no cruzados	Miembros cruzados
Jurisdicciones a un número limitado de niveles	Número ilimitado de niveles jurisdiccionales
Arquitectura a escala sistémica	Diseño flexible

78

El paso definitivo de apoyo (institucional) a la gobernanza multinivel lo constituye la presentación, por parte de la Comisión Europea, del *Libro Blanco sobre la Gobernanza*, que, para Calonge (2004: 59), responde a “la necesidad de una reforma global y nueva del proceso de construcción europea”. Una necesidad que Vidal-Beneyto sitúa en la década de los años 60 y 70, en torno a la noción de gobernabilidad, “cuya tesis central es que las expectativas sociales de los ciudadanos y sus demandas al Estado han aumentado considerablemente, mientras que la capacidad y los recursos de éste para satisfacerlas han disminuido, lo que genera frustración y rechazo”²². En una Comunicación previa la propia Comisión Europea (2000) explicita esa necesidad de cambio, puesto que dice “se trata de dar más participación a los ciudadanos en los asuntos europeos; mejorar el funcionamiento y la transparencia de las instituciones, en particular reformando la Comisión y sirviendo así de ejemplo a las demás instituciones, adaptar las instituciones a las necesidades de ampliación; crear distintos niveles de poder en Europa; y, por último, aportar una contribución europea activa y específica al desarrollo de un gobierno mundial”. La Comisión entiende que el concepto de «gobernanza» designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia. A ello habría que añadir los principios de proporcionalidad y subsidiariedad que, como hemos visto, rigen las políticas y su aplicación desde el Tratado de Maastricht. A partir de las distintas aproximaciones al concepto de gobernanza, Parejo Alonso (2004: 28-29) establece dos perspectivas principales, cada una de las cuales incluye distintos aspectos que son complementarios o, al menos, están interrelacionados. Así, la primera perspectiva deja bien a las claras el pluralismo tanto territorial como sectorial, de modo que podemos hablar de gobernanza como un sistema de gobierno que opera en sentido descendente –podríamos establecer una cierta relación con la noción de europeización-, como un sistema de gobierno en sentido ascendente, como un sistema de gobierno «penetrado» por toda una red de intereses transnacionales y, por último, como un sistema con varios niveles territoriales de gobierno. La segunda perspectiva respondería



a lo que propiamente se conoce como «gobernanza europea», recogiendo los principios enunciados por la Comisión Europea y funcionando a partir del método comunitario. La idea de una estructura federal para la Unión Europea choca también con la intención de los Estados miembros de no perder su cuota de poder. Sería, en todo caso, necesaria una Constitución que delimitara los poderes –además de las competencias- de cada uno de los niveles de gobierno. En realidad, puede afirmarse que la Unión Europea combina elementos federales y confederales. Ante la pluralidad de la «gobernanza» europea y las desigualdades sociales entre los Estados miembros, algunos autores se inclinan por una política policéntrica como resultado de una integración flexible (Benz; Zimmer, 2010: 6). No obstante, y puesto que fundamentalmente una de las claves es el reparto de competencias, muchos autores abogan por aplicar la línea de la teoría económica del federalismo, basada en los principios de igualdad, eficiencia y subsidiariedad. A este último principio autores, como Guy Héraud, añaden, nunca de forma rígida, autonomía, participación y cooperación²³. Con estos elementos la teoría del federalismo económico (fiscal) no se encuentra muy lejos de las teorías políticas de gobernanza multinivel que apoyan los procesos de descentralización con mayores competencias, tanto en ingresos como en gastos, así como un mayor control central para incrementar la efectividad²⁴.

79

El federalismo fiscal explicaría en términos económicos la existencia de los distintos niveles, entendiendo un cierto grado de descentralización política –órganos elegidos por sufragio universal y una cierta capacidad normativa- que garantice la gestión económica de los niveles inferiores y no sólo una distribución económica. El enfoque económico²⁵ del federalismo es mucho más amplio que el político e incluso permitiría considerar a cualquier país como federal en términos económicos. Sería –siguiendo a Maíz (2006: 47) - una reformulación de las teorías clásicas de los *Federalist Papers*, con el fin de que los gobernantes ajusten mejor sus políticas a los intereses de los ciudadanos, mejorando también el control ejercido por estos últimos. Como recuerda Oates (1977: 32), “el gobierno central acepta fundamentalmente la responsabilidad primaria por la estabilización de la economía, por el logro de una distribución de la renta más equitativa y por proporcionar ciertos bienes públicos que influyen significativamente el bienestar de todos los miembros de la sociedad.

Complementando estas operaciones, los gobiernos subcentrales pueden ofrecer ciertos bienes y servicios públicos que únicamente son de interés para los residentes en sus respectivas jurisdicciones”. Sería una forma de garantizar lo que algunos autores denominan «democracia territorial» (Caramés Viéitez, 2004: 17), y otros enlazan con la puesta en práctica de un «federalismo territorial» que, en base a la denominada «geometría variable» favorezca tanto una integración funcional como territorial (Benz; Zimmer, 2010).

4. LA POLÍTICA DE COHESIÓN: LA DIMENSIÓN TERRITORIAL

La cohesión territorial²⁶, cuyo progreso ha estado marcado por las últimas ampliaciones, tiene por objetivo la consecución de un desarrollo más equilibrado reduciendo las disparidades existentes, evitando los desequilibrios territoriales y mejorando la coherencia de las políticas sectoriales que inciden sobre la ordenación del territorio así como la propia política regional (Naylon; Schneidewind; Tatzberger, 2007: V). Esta incorporación del territorio a las estrategias de desarrollo regional ha tenido dos pilares fundamentales: el desarrollo espacial, en el que se imbrican la planificación, la cooperación, y la lucha contra las divergencias regionales mediante los Fondos Estructurales; y una atención específica a las ciudades sobre el hilo conductor de Urban (tanto el proyecto piloto como la posterior Iniciativa Comunitaria). A ello se suma que el inicio del periodo de programación 2007-2013 vino marcado por la incorporación de la dimensión territorial al proceso de cohesión, reforzada por dos textos fundamentales: la *Agenda Territorial* (25 de mayo de 2007) y la *Carta de Leipzig* (2 de mayo de 2007).

80

La cohesión territorial, entendida como la distribución equilibrada de las actividades humanas en el territorio, representa la traslación en términos de territorio del objetivo de desarrollo sostenible y equilibrado asignado a la Unión (artículo 2 del Tratado). La cohesión territorial implica, en particular, el acceso equitativo de los ciudadanos y de los agentes económicos a los Servicios de Interés Económico General (SIEG), independientemente del territorio al que pertenezcan (artículo 16 del Tratado). No obstante, la realización de la cohesión territorial necesita de un nuevo concepto de gobernanza que simplifique “los procesos de regulación y de intervención de los poderes públicos y facilite la toma de decisiones del resto de agentes sociales, sobre todo los económicos” (Farinós Dasí, 2008: 12), siendo el principal objetivo la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas sobre el territorio y su desarrollo. Estamos, por tanto, haciendo referencia igualmente al concepto de planificación (económica) u ordenación del territorio, apoyada en dos conceptos ya analizados: el principio de subsidiariedad y la descentralización político-económica. Durante el periodo de programación 2007-2013, la Comisión Europea ha desarrollado una nueva política de cohesión territorial, que tiene como reto adaptar las políticas públicas al territorio y no a la inversa (Farinós Dasí, 2005: 220). En la aplicación de este nuevo modelo es fundamental una organización política, administrativa y económica descentralizada, mucho más flexible a la hora de afrontar retos como la globalización, y de responder a los objetivos de competitividad marcados por la Estrategia Renovada de Lisboa. Se da pie a lo que Castells (Farinós Dasí, 2005: 225) denomina “«estado-red», caracterizado por compartir autoridad mediante un nuevo estilo de gobierno multinivel basado en el principio de gobernanza”. No obstante, preferimos el término «territorio-red» o «espacio-red» que implicaría la sustitución del territorio físico continuo por la red como referencia espacial, y que se alejaría de la referencia al Estado, propiciando una nueva organización administrativa. Junto a la rigidez de las divisiones administrativas propias



de cada Estado Miembro, la aplicación de la división en NUTS, por parte de la Comisión Europea para -con valor estadístico y práctico- aplicar mejor los Fondos Comunitarios, ha introducido dos factores que parecen intervenir de forma negativa en el desarrollo territorial: primero, la disparidad en la extensión –ésta en general aumenta desde el denominado «pentágono central» hacia la periferia-, y segundo, la no correspondencia a nivel político –en referencia a la capacidad de decisión- del mismo nivel entre los Estados Miembros, difiriendo las competencias adquiridas por los territorios a uno y otro lado de la frontera.

El gráfico siguiente muestra, como resumen, algunos de los principales elementos de esta nueva arquitectura territorial, en la que se advierten los dos significados del principio de subsidiariedad, tal como los define Ruano de la Fuente, vertical –en un desarrollo práctico que supera el texto del TUE- y horizontal²⁷; así como el concepto que consideramos fundamental, la cooperación. Con ésta, las estructuras territoriales al uso se transforman, dando lugar a nuevas formas de organización socio-económica y territorial.

Gráfico 2. Política de cohesión: nueva arquitectura territorial



Fuente: Elaboración propia.

5. REFLEXIONES

Bien como objetivo definido de la política europea, bien como consecuencia –más o menos deseada- de la puesta en práctica de los principios de cohesión socio-económica, el papel de las regiones –ya no tanto de la «Europa de las Regiones»- resulta fundamental en el diseño de la nueva estructura político-territorial de la Unión Europea.

Tanto el acceso (progresivo) más directo de las regiones²⁸ a las decisiones tomadas en Bruselas, en muchos casos con una presencia física a través de sus oficinas, como los programas de cooperación transfronteriza e interregional, introducen una mayor complejidad en la arquitectura de la gobernanza europea.

82 A finales de la década de los noventa Rojo Salgado (1999: 185) ya indicaba que “la regionalización puede contribuir a una mejor adecuación de la acción del Estado a las necesidades y características locales y territoriales, posibilitando una legislación y una administración en sintonía con la idiosincrasia de cada población y territorio. Ello propiciará un mayor acercamiento de los ciudadanos a la cosa pública, con la consiguiente profundización en la práctica democrática y participativa”. Este parece ser el camino que se sigue actualmente, aunque convendría no caer en lo que algunos autores denominan «etno-territorios» (Aguilera de Prat, 2006), ya que éstos no siempre responden ni a las necesidades de desarrollo ni son coherentes con el potencial del territorio en cuestión. Si bien es cierto que la globalización y una mayor competitividad han llevado a los territorios a recurrir “junto a los factores de competitividad tradicionales, a intangibles como el capital social y la cultura territorial, que desde hace tiempo se han revelado como factores fundamentales de competitividad” (Plaza Gutiérrez; Romero González; Farinós Dasí, 2003: 229). La diversidad territorial nos lleva a plantear una mayor flexibilidad administrativa que, manteniendo unos ejes y niveles de desarrollo para todos los Estados y territorios, facilite la acomodación de los mismos a la idiosincrasia de los espacios, favorecida por la plena puesta en práctica del principio de subsidiariedad. En esta línea estaría la solicitud de una mayor territorialización de la *Estrategia de Lisboa*, que junto con el desarrollo de prácticas de gobernanza territorial contribuyera a una mejor aplicación de la misma y, consecuentemente, a una mayor eficacia (Farinós Dasí, 2008: 16). Sin embargo, observamos que los estados se resisten a reducir su “responsabilidad” política a favor de los niveles de gobierno subcentrales, es decir, a perder su cuota de poder. Y en todo caso, se han modificado las relaciones internas y la influencia que las regiones pueden tener en la configuración de la política regional. Se podría hablar de renovación, empujada por el fenómeno de la “europeización” de la gestión de las políticas comunitarias, pero no de creación de un nuevo modelo territorial. Y si en algún momento se había visto la posibilidad de dar lugar a “nuevos territorios” y modelos de gobernanza más horizontales y no regidos plenamente por el procedimiento comunitario, el contexto actual de crisis económica ha reducido todas estas posibilidades de cambio. De hecho la aplicación del principio de subsidiariedad se ha modificado con respecto a la cercanía al ciudadano, puesto que la austeridad presupuestaria ha puesto en graves dificultades económicas a los gobiernos locales y regionales, y vuelve a ser el gobierno central quien asume esas funciones. Si partimos del hecho de que la aplicación del principio de subsidiariedad y la descentralización –en un contexto de desconcentración, el primero no tiene sentido- garantizan la equidad, la democracia –sin olvidar un mayor riesgo de corrupción- y el sentimiento de



participación por parte de la ciudadanía, la crisis económica pondría en dificultades muchos de estos procesos²⁹.

No debemos olvidar tampoco que todo el discurso se apoya –lo mismo que nuestras reflexiones- en unas categorías que no están claramente definidas –admitiendo varias lecturas como es el caso de la «subsidiariedad»- y, sobre todo, que responden a realidades muy diversas. Basta con recordar que cada Estado miembro tiene diferentes «niveles subcentrales» con sus atribuciones y sus competencias propias, y que no en todos los casos estamos ante modelos descentralizados. Lo mismo ocurre con el concepto y la articulación de la «región»: dependiendo del país incluye connotaciones políticas, económicas, culturales, o simplemente funciona como un nivel administrativo de gestión. Nos movemos en categorías abstractas que, en ocasiones, poco tienen que ver con la realidad, pero que desde el Preámbulo del *Tratado de la Unión Europea* se ha afirmado que, con una naturaleza dinámica, forman parte de un proceso inacabado de integración europea:

«RESUELTOS a continuar el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad».

83

La Unión Europea, según las perspectivas de futuro que plantea en la *Estrategia Europa 2020* y los nuevos contextos socio-económicos derivados de la globalización y del impacto de la crisis económica, debería “construir” estructuras territoriales nuevas que respondieran a las necesidades de los territorios. Consideramos que los tres ejes fundamentales deben ser el desarrollo, la integración y la sostenibilidad, teniendo en cuenta los criterios de coherencia, coordinación y cooperación. El resultado, siempre con el objetivo de la cohesión, debería basarse en un policentrismo que atendiera la diversidad, las identidades y las infraestructuras. Las palabras de Michel Barnier (2004) sobre las principales directrices de la política regional expresan buena parte de esta problemática que sigue presente: “explotar las oportunidades, y no sólo aplicarse en los problemas; fomentar la cooperación y el trabajo en red; apoyarse en las fortalezas existentes así como mejorar el objetivo de la política de cohesión; asegurar la incorporación de los aspectos medioambientales, incluido el tratamiento del tema de los riesgos naturales; y mejorar la coherencia y la coordinación entre la política regional y las políticas sectoriales” (Faludi, 2005: 16). Para la Asamblea Europea de Regiones, la clave del funcionamiento de todos los elementos que hemos ido analizando la tiene la política de cohesión, puesto que es la única que puede unir las piezas del rompecabezas, entre las que dicha Asamblea incluye la cooperación territorial (y la puesta en común de buenas prácticas), el potencial de las regiones, el Tratado de Lisboa, la gobernanza multinivel, el marco legislativo de los Fondos Estructurales, la Estrategia Europa 2020 y

las perspectivas financieras para el próximo periodo de programación (2014-2020) (Assembly of European Regions, 2010: 41-42).

BIBLIOGRAFÍA

AGUILERA DE PRAT, C. R. (2006): “De la «Europa de las Regiones» a la Europa con las regiones”, *REAF*, nº 2, pp. 47-76.

ALONSO ÁLVAREZ, A. (2008): “La europeización de las políticas de género en el nivel subnacional: análisis del caso gallego”, *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol.7, nº 002, Universidade de Santiago de Compostela, pp. 63-78.

AREILZA CARVAJAL, J. M^a (1995): “El principio de subsidiariedad en la construcción de la Unión Europea”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 45 (septiembre-diciembre), pp. 53-93.

84 ARES CASTRO-CONDE, C. (2010): “A vueltas con la «gobernanza multinivel»”, *Revista española de ciencia política*, nº 22, pp. 119-133.

ASSEMBLY OF EUROPEAN REGIONS-AER (2010): *The State of Regionalism in Europe. An AER Report. Part I: Regions of yesterday, Regions of tomorrow. What has changed over the last 25 years? What is at stake today?*, Strasbourg.

BACHE, I. (2005): “Europeanization and Britain: Towards multi-level governance?” EUSA 9th Biennial Conference in Austin, Texas, March 31-April 2, 2005.

BACHTLER, J.; MÉNDEZ, C. (2007): “Who governs EU Cohesion Policy? Deconstructing the Reforms of the Structural Funds”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 45, nº 3, pp. 535-564.

BENZ, A.; ZIMMER, C. (2010): “The EU’s competences: The ‘vertical’ perspective on the multilevel system”, *Living Reviews in European Governance*, vol. 5, nº 1 <http://www.livingreviews.org/lreg-2010-1> [septiembre 2013]

BOIXAREU CARRERA, A. (1994): “El principio de subsidiariedad”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 21, no. 3, pp. 771-808.

BÖRZEL, T. A. (2003): “How the European Union interacts with its Member States”, *Reihe Politikwissenschaft / Political Science series 93*, Institute for Advanced Studies (HIS), Viena.



- BÖRZEL, T. A.; RISSE, T. (2000): “When Europe hits home: Europeanization and domestic change”, *European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 4, nº 15 <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm> [septiembre 2013]
- BULMER, S. J.; RADAELLI, C. M. (2004): “The Europeanization of National policy?” *Queen’s Papers on Europeanization*, nº 1.
- BUONANNO, L.; NUGENT, N. (2011): “Explaining the EU’s Policy Portfolio: Applying a Federal Integration Approach to EU Cohesion Policy”, *Bruges political Research Papers / Cahiers de recherche politique de Bruges*, nº 20, European Political and Administrative Studies, Collège d’Europe.
- CALONGE VELÁZQUEZ, A. (2004): “Gobernanza europea: el papel de las instituciones y la centralidad de la Comisión”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 6, pp. 57-74.
- CAMACHO BALLESTA, J. A.; MELIKHOVA, Y. (2010): “Perspectiva territorial de la Unión Europea: el largo camino hacia la cohesión territorial”, *Cuadernos Geográficos*, nº 47, pp. 169-188.
- CAMISÓN YAGÜE, J. A. (2011): “La Asamblea de Extremadura y el control del principio de subsidiariedad a través del mecanismo de alerta temprana”, *Revista d’estudis autonòmics i federals (REAF)*, nº 14, pp. 264-320.
- CARAMÉS VIÉITEZ, L. (2004): *Economía Pública Local*, Civitas Ediciones, Madrid.
- CLOSA MONTERO, C. (1994): “...’E pur si muove: Teorías sobre la integración europea”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 85, pp. 339-364.
- CLOSA MONTERO, C. (2003): “El Libro Blanco sobre la gobernanza”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 119, pp. 485-503.
- CONSEJO EUROPEO (Edimburgo, 10 y 11 de diciembre de 1992), *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 20, nº 1, 1993 (enero/abril), pp. 369-444.
- CONSTANTINESCO, V. (1989): “Comunidades Europeas, Estados, Regiones: el impacto de las estructuras descentralizadas o federales del Estado en la construcción comunitaria”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 16, no. 1, pp. 11-28.

- CORRIENTE CÓRDOBA, J. A. (1995): “Modelo político y principio de subsidiariedad en la Unión Europea”, *Derecho y opinión*, nº 3-4 (1995-1996), pp. 293-316.
- CORRIENTE CÓRDOBA, J. A. (2001): “Principio de subsidiariedad y regionalismo en la Unión Europea”, *Azpilcueta*, nº 16, pp. 77-104.
- DE AREILZA CARVAJAL, J. M. (1995): “El principio de subsidiariedad en la construcción de la Unión Europea”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 15, nº 45, pp. 53-93.
- DOMÍNGUEZ NACIMIENTO, D. (2012): “Las regiones como actores en la Gobernanza Multinivel: reflexiones sobre la legitimidad democrática”, *ENCRUCIJADAS: Revista Crítica de Ciencias Sociales*, nº 3, pp. 86-97.
- FALUDI, A. (2005): “La política de cohesión territorial de la Unión Europea”, *Boletín de la A.G.E.*, nº 39, pp. 11-30.
- FARINÓS DASÍ, J. (2008): “Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda”, *Boletín de la A.G.E.*, nº 46, pp. 11-32.
- FARINÓS DASÍ, J. (2005): “Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional”, *Ería*, nº 67, pp. 219-235.
- FERRÁN, G. (1976): “El Informe Tindemans sobre la Unión Europea”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 3, nº 2, pp. 327-348.
- FERRANDO BADÍA, J. (1986): *El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico*, Ed. Tecnos, Madrid.
- FLYNN, B. (2005): “Reformed Subsidiarity in the Constitution for Europe”, *Working Paper 2005/W/07*, European Institute of Public Administration, Maastricht.
- FOSSATI, A.; PANELLA, G. (ed.) (1999): *Fiscal Federalism in the European Union*, Routledge, London.
- FRAGA IRIBARNE, M. (1997): *El principio de subsidiariedad en la Unión Europea*, Fundación Galicia Europa.
- GARCÍA NICOLÁS, C.; IGLESIAS SUAREZ, A. (2009): “El federalismo fiscal y la autonomía local y regional en la ampliación de la Unión Europea”, *Revista de Economía Mundial*, no. 22, pp. 51-72.



- GIL-ROBLES GIL-DELGADO, J. M. (1993): “El principio de subsidiariedad en la construcción europea”, *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 2, pp. 7-26.
- GIMÉNEZ MONTERO, A. (2002): *Federalismo Fiscal. Teoría y Práctica*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- GRAZIANO, P.; VINCK, P. eds. (2007): *Europeanization: New Research Agendas*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M. (1993): “Tratado de la Unión Europea y Constitución Española: el principio de subsidiariedad”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, nº 70, pp. 359-378.
- HILDEBRAND SCHEID, A. (1996): “Nuevas iniciativas de la Unión Europea en materia de ordenación del territorio”, *Revista de Instituciones Europeas*, nº 23 (enero/abril), pp. 65-88.
- HIX, S. (1998): “The study of the European Union II: The ‘New Governance’ Agenda and its rival”, *Journal of European Public Policy*, nº 5(1), pp. 38-65.
- HOOGHE, L.; MARKS, G. (2002): “Types of multi-level governance”, *Les Cahiers européens de Sciences Po*, nº 03, Paris: Centre d’études européennes at Sciences Po.
- IGLESIAS MARTÍN, A. (2004): *Autonomía municipal, descentralización política e integración europea de las entidades locales*, Editorial Ariel, Barcelona.
- LADRECH, R. (1994): “The Europeanization of domestic politics and institutions: the case of France”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, nº 1, pp. 69-88.
- MAÍZ, R. (2006): “Federalismo plurinacional: una teoría política normativa”, *Revista d’Estudis Autònoms i Federals (REAF)*, nº 3, pp. 43-85.
- MARCOU, G. (2000): *La régionalisation en Europe*, Parlement européen, Direction générale des Etudes, REGI 108 FR rév.1.
- MARISCAL, N. (2005): “La gobernanza en las políticas del Tratado Constitucional de la Unión Europea”, *VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno*.

- MARKS, G.; HOOGHE, L. (2004): “Contrasting Visions of Multi-Level Governance”, en Bache, I.; Flinders, M. (eds.): *Multi-Level Governance: Interdisciplinary Perspectives*, Oxford University Press, pp. 15-30.
- MARKS, G.; HOOGHE, L.; BLANK, K. (1996): “European integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, nº 3, pp. 341-378.
- MARKS, G.; LLAMAZARES, I. (1995): “La transformación de la movilización regional en la Unión Europea”, *Revista de Instituciones Europeas*, nº 22 (enero/abril), pp. 149-170.
- MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J.; MCLURE, CH.; VAILLANCOURT, F. (2006): “Revenues and Expenditures in an Intergovernmental Framework” en BIRD, R. M.; Vaillancourt, F. (eds.): *Perspectives on Fiscal Federalism*, The World Bank, Washington D.C., pp. 15-34.
- MOLINA DEL POZO, C. F. (2010): “Los entes descentralizados como instrumento de la gobernanza en la Unión Europea” en Molina del Pozo (ed.): *Principios esenciales informadores en la construcción de la Unión Europea: homenaje a José Antonio Jáuregui*, Centro de Estudios Ramón Areces, pp. 73-96.
- MORATA, F. (2007): “Introducción: el proceso de europeización y España”, en Morata, F.; Mateo, G. (eds.): *España en Europea – Europa en España (1986-2006)*, Fundació CIDOB, Edicions Bellaterra, S. L., Barcelona, pp. 15-39.
- MUSGRAVE, R. A.; POLINSKY, A. M. (1975): “La participación de los diversos niveles de gobierno en los Ingresos Públicos: un punto de vista crítico”, *Hacienda Pública Española*, nº 35, págs. 424-449.
- NAYLON, I.; SCHNEIDEWIND, P.; TATZBERGER, G. (2007): *Mise en oeuvre de l'Agenda territorial et de la Charte de Leipzig - vers un programme d'action européen en faveur du développement spatial et de la cohésion territoriales*, Parlement européen, Bruxelles.
- OATES, W. E. (1977): *Federalismo Fiscal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- O'LEARY, S.; FERNÁNDEZ MARTIN, J. M. (1995): “Hacia la Europa de las regiones? El principio de subsidiariedad, la integración europea y el futuro de las entidades subestatales”, *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), no. 90 (octubre-diciembre), pp. 299-322.



- OLSEN, J. P. (2002): “The many faces of Europeanization”, *Journal of Common Market Studies*, vol, 40, nº 5, pp. 921-52.
- ORTIZ DÍAZ, J. (2004): “El principio de subsidiariedad y la Unión Europea”, *Anuario de derecho comunitario*, nº 4, pp. 63-72.
- PAREJO ALFONSO, L. (2004): “Los principios de la «gobernanza europea»”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 6, pp. 27-56.
- PLAZA GUTIÉRREZ, J. I.; ROMERO GONZÁLEZ, J.; FARINÓS DASÍ, J. (2003): “Nueva cultura y gobierno del territorio en Europa”, *Ería*, nº 61, pp. 227-249.
- POPARTAN, L. A.; SOLORIO SANDOVAL, I. (2012): “Las regiones en la Unión Europea: procesos y paradigmas”, *Revista CIDOB d’afers internacionals*, nº 99, pp. 9-23.
- RADAELLI, C. M. (2004): “Europeanization: Solution or problem?”, *European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 8, nº 16 <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm> [septiembre 2013]
- RADAELLI, C. M. (2012): “Europeanization: the challenge of establishing causality”, en Exadaktylos, T.; Radaelli, C. M. (eds.): *Research Design in European Studies: Establishing Causality in Europeanization*, Palgrave Macmillan, pp. 1-16.
- ROJO SALGADO, A. (2000): “Globalización, integración mundial y federalismo”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 109, pp. 29-72.
- ROJO SALGADO, A. (1999): “La progresiva regionalización de la Unión Europea”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 104 (abril-junio), pp. 181-211.
- RUMFORD, C. (2006): “Rethinking European Spaces: Territory, Borders, Governance”, *Comparative European Politics*, nº 4, pp. 127-140.
- SCHARPF, F. W. (1994): *Community and Autonomy multilevel Policy-Making in the European Union*, EUI Working Paper RSC No. 94/1, European University Institute, Robert Schuman Centre, Florence.
- SCHIMMELFENNIG, F. (2010): “Europeanization beyond the member states”, *Zeitschrift für Staats-und Europawissenschaften*, vol. 8, nº 3, pp. 319-339.

- SCHRIJVER, F. (2006): *Regionalism after Regionalisation: Spain, France and the United Kingdom*, Amsterdam University Press.
- SCULLY, R.; JONES, R. W. (2010): *Europe, Regions and European Regionalism*, Palgrave Macmillan.
- STEIN, T. (1995): “El principio de subsidiariedad en el Derecho de la Unión Europea”, *Revista de estudios políticos*, nº 90, pp. 69-84.
- STOKER, G. (2010): “El estudio comparado de la gobernanza local: hacia un enfoque global”, *Política y Sociedad*, vol. 47, nº 3, pp. 207-218.
- TRUYOL SERRA, A. (1976): “Las incidencias institucionales del informe Tindemans”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 3, nº 2, pp. 301-326.
- WISHLADE, F.; YUILL, D., MÉNDEZ, C. (2003): “Regional policy in the EU: A passing phase of Europeanisation or a complex case of policy transfer?” *European Policy Research Paper*, nº 50, European Policies Research Centre, University of Strathclyde.

REFERENCIAS

- ¹ Estas estructuras ni son iguales en todos los Estados miembros, ni tienen el mismo número de niveles. En países como España predomina el denominado «meso government», que serían las Comunidades Autónomas, mientras que, por ejemplo, en los países nórdicos la principal estructura subcentral son los gobiernos locales.
- ² La Real Academia de la Lengua Española ofrece dos acepciones, complementarias desde nuestro punto de vista, definiéndolo como:
1. m. *Der.* Criterio que pretende reducir la acción del Estado a lo que la sociedad civil no puede alcanzar por sí misma.
 2. m. *Der.* Principio que se aplica al proceso de integración europea para limitar la intervención de las autoridades comunitarias a los supuestos en que los Estados por sí solos no puedan ser eficaces.
- ³ El mismo Jacques Delors recoge este significado: «La subsidiariedad procede de una protección moral, que nace del respeto de la dignidad y de la responsabilidad de las personas que la componen como la finalidad de toda sociedad». Citado en Corriente Córdoba (1995: 304).
- ⁴ Para un análisis histórico del principio de subsidiariedad anterior al Tratado de la Unión Europea – incluso previo al proceso de construcción europea-, y la evolución de las jurisdicciones, *vid.* Areilza Carvajal (1995).
- ⁵ En este sentido, desde un punto institucional o jurídico-político, el principio de subsidiariedad tiene, siguiendo a Corriente Córdoba (2001: 83), tres facetas:
- “a) la organizativa, que supone un reparto de competencias entre los distintos agentes dotados de capacidad jurídica y medios efectivos para el ejercicio de sus responsabilidades;



b) la de ser criterio de proposición o formulación de las actuaciones de los poderes públicos (*policy formulation*);

c) la de operar como criterio para la aplicación de las modalidades de actuación (*policy implementation*)”.

- ⁶ Para la descripción de la regulación explícita en el TUE, *vid.* O’Leary; Fernández Martín (1995).
- ⁷ Para Herrero R. de Miñón (1993: 362-363) ésta es la tercera fase de un proceso que se inicia con los Informes McDougal (1975) y Tindemans (1975), y que se continúa con la iniciativa Gensher/Colombo (1981), la Declaración de Stuttgart (1983) y el Informe Spinelli (1984).
- ⁸ El artículo 4 del Tratado de la Comunidad Económica Europea (CEE) hace ya alusión a una cierta noción de subsidiaridad cuando afirma que «Cada institución actuará dentro de los límites de las competencias atribuidas por el presente Tratado». De forma similar lo recogen el art. 3 del Tratado de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA) y el art. 3 de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa).
- ⁹ Art. 130R4. «La Comunidad actuará, en los asuntos de medio ambiente, en la medida en que los objetivos contemplados en el apartado 1 puedan conseguirse en mejores condiciones en el plano comunitario que en el de los Estados miembros considerados aisladamente. Sin perjuicio de determinadas medidas de carácter comunitario, los Estados miembros asumirán la financiación y la ejecución de las demás medidas».
- ¹⁰ No obstante, Boixareu Carrera (1994: 782 y nota 14) hace notar que el principio reconocido en el Derecho comunitario es “un criterio de ejercicio de las competencias atribuidas por el Tratado y no un criterio de atribución de las mismas”. Es la misma conclusión a la que llega el proyecto de Informe de la Comisión de la Política Regional del Parlamento Europeo, de fecha 20 de abril de 1993, sobre «los poderes locales en la construcción política e institucional de la Unión Europea: el principio de subsidiariedad y el Comité de las Regiones».
- ¹¹ Resoluciones de 23 de noviembre de 1989, de 14 de diciembre de 1989, de 12 de julio de 1990, de 21 de noviembre de 1990 y de 18 de mayo de 1995. Un análisis de las mismas es recogido en Gil-Robles Gil-Delgado (1993).
- ¹² Para un análisis en profundidad de la inclusión del principio de subsidiariedad en el Tratado de Maastricht, *vid.* Stein (1995) y O’Leary; Fernández Martín (1995).
- ¹³ También aluden al principio numerosas disposiciones concretas del T.C.E.: Arts.118A, prescripciones mínimas en materias sociales; 126, educación; 127, formación profesional; 128, cultura; 129, salud pública; 129A, protección de los consumidores; 129B y C, redes transeuropeas; 130, industria; 130B, cohesión económica y social; 130F, investigación y desarrollo tecnológico; 130R medio ambiente; 130U, cooperación y desarrollo.
- ¹⁴ Conseil de l’Europe (1994): *Définition et limites du principe de subsidiarité*. Rapport préparé pour le Comité directeur des autorités locales et régionales (CDLR). *Communes et régions d’Europe*, n° 55.
- ¹⁵ Sobre la importancia de la política regional de cohesión en la configuración de procesos y conceptualización, *vid.* Buonanno; Nugent (2011).
- ¹⁶ *Vid.* Closa Montero (1994).

- ¹⁷ Hix, S. (1998): “The study of the European Union II: The ‘New Governance’ Agenda and its rival”, *Journal of European Public Policy*, nº 5(1), p. 54. Citado en Ares Castro-Conde, (2010: 120).
- ¹⁸ Bache, I. (2008) (ed.): *Europeanization and multilevel governance. Cohesion policy in the European Union and Britain*, Plymouth: Rowan and Littlefield Publishers, pp. 1-11. Citado en Popartan; Solorio Sandoval (2012: 17).
- ¹⁹ Warleigh, A. (2002): “Institutions, institutionalism and decision making in the EU”, en Warleigh, A. (ed.): *Understanding EU institutions*. Londres: Routledge, p. 11. Citado en Ares Castro-Conde (2010: 126, nota 7).
- ²⁰ *Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel* (2009/C 211/01).
- ²¹ Christiansen, T. (1997): “Reconstructing European Space: From Territorial Politics to Multilevel Governance”, en Jørgensen, K. E. (ed.): *Reflective Approaches to European Governance*. Londres: Macmillan Press, p. 65. Citado en Ares Castro-Conde (2010: 125).
- ²² Vidal-Beneyto, J.: “Gobernabilidad y gobernanza”, *El País*, viernes 12 de abril de 2002. Citado en Closa Montero (2003: 486).
- ²³ Héraud, G. (1968): *Les principes du fédéralisme et la fédération européenne*, Presses d’Europe, París. Citado en Rojo Salgado (2000: 57).
- ²⁴ Para un análisis en profundidad de las diversas teorías y modelos vinculados a los procesos de europeización e integración, *vid.* Benz; Zimmer (2010).
- ²⁵ El federalismo fiscal se caracterizaría, pues, por los siguientes principios o «normas básicas del federalismo fiscal»: principio de diversidad, principio de equivalencia, principio de redistribución centralizada, principio de estabilización descentralizada, principio de corrección de los efectos «spillovers», principio de neutralidad locacional, principio de igualación de la situación fiscal y, finalmente, principio de provisión de los servicios públicos esenciales. Musgrave; Polinsky (1975: 425).
- ²⁶ Para el papel del Tratado de Lisboa en la consolidación de la cuestión regional y la introducción de la cohesión territorial como objetivo, *vid.* Assembly of European Regions (2010).
- ²⁷ “El principio de subsidiariedad puede entenderse de dos formas: horizontal y vertical. La subsidiariedad horizontal alude al hecho de que las Administraciones Públicas sólo deben actuar allí donde los actores privados no puedan o no quieran actuar de forma eficaz; y la vertical se asienta en la consideración de que una autoridad superior sólo debe actuar allí donde otra autoridad inferior no pueda hacerlo de modo satisfactorio. Es esta última concepción de subsidiariedad la que ha sido recogida en el TUE, aunque de manera simplificada, toda vez que en el ámbito comunitario sólo opera entre dos niveles, el comunitario y el estatal, excluyéndose el resto de Administraciones que puedan ser concernidas: las regionales y locales”. Ruano de la Fuente (2004: 22-23).
- ²⁸ No hay que olvidar que “hasta la introducción del Comité de las Regiones por el TUE, la estructura institucional de la Comunidad Europea ha ignorado formalmente la existencia de tales unidades. [...] Hasta la inclusión en el Acta Única Europea de la política de cohesión económica y social, las «regiones» no eran mencionadas en el texto de los tratados”. O’Leary; Fernández Martin (1995: 309).
- ²⁹ Para el caso de los países de la Europa central y oriental –así como el ámbito de los Balcanes occidentales- que entraron a formar parte de la Unión Europea en las últimas ampliaciones, *vid.* García Nicolás; Iglesias Suarez (2009).

