

“La Unión Europea como unión de ciudadanos”

Paloma Serrano Postigo
Departamento de Ciencia Política y de la Administración (UNED)
pserrano@bec.uned.es

CPA ESTUDIOS / *WORKING PAPERS*
5/2003

<http://www.uned.es/dcpa/estudios.html>

Objetivos de la colección

La colección *CPA estudios / working papers* del Departamento de Ciencia Política y de la Administración tiene como objetivo dar a conocer los resultados de las investigaciones que realizan los miembros del Departamento en un formato electrónico de fácil acceso y difusión y, a su vez, ofrecer una plataforma para la difusión, discusión y debate de aquellos trabajos que son presentados en los seminarios que se celebran regularmente en el Departamento. Ocasionalmente también, la colección estará abierta a la publicación de otros trabajos o documentos de interés académico. Los trabajos que se publican en esta colección reflejan trabajos en curso y, en consecuencia, los resultados que ofrecen tienen un carácter preliminar, no definitivo. Por esta razón, la publicación en esta colección es completamente compatible con la publicación de los trabajos aquí reflejados en revistas, libros u otros formatos.

Responsables de la colección

Dirección: Andrés de Blas Guerrero (Director del Departamento) dptocpol@adm.uned.es

Coordinación: Jesús de Andrés (Secretario del Departamento) jandres@poli.uned.es

Edición: José Ignacio Torreblanca (PCR del Departamento) jtorre@poli.uned.es

En este número:

“La Unión Europea como unión de ciudadanos”.

Paloma Serrano Postigo. Departamento de Ciencia Política y de la Administración (UNED)

CPA Estudios / Working Papers 5/2003

Resumen

El objeto de este trabajo se centra en el análisis descriptivo de la ciudadanía europea como factor indispensable dentro del proceso de integración político-social por el que discurre la Unión Europea. Para ello se ha dividido el trabajo en tres partes: la primera parte, introductoria encuadra históricamente el concepto moderno de “ciudadanía”. La segunda parte, analiza la génesis, evolución y desarrollo de la ciudadanía europea desde los Tratados constitutivos de 1951 y 1957 respectivamente hasta el actual Tratado de Niza de 2001. En la tercera parte, se lleva a cabo una revisión general de lo que es la Política Regional Comunitaria, centrándonos en los instrumentos de desarrollo regional puestos en práctica por los órganos comunitarios. Debemos señalar, que el objeto de análisis, la ciudadanía europea, posee una dimensión multidisciplinar, que quedará reflejada a lo largo del trabajo. El enfoque politológico, vendrá acompañado de un enfoque jurídico y social, necesarios para el estudio global, y no sesgado, del tema.

Este trabajo se presentó en el VI Congreso de Ciencia Política y de la Administración. Barcelona, celebrado en Barcelona los días 18-20 de septiembre de 2003.

I. INTRODUCCIÓN: RESEÑA HISTÓRICA SOBRE EL CONCEPTO DE CIUDADANÍA

Parece lógico, que antes de analizar el concepto de ciudadanía europea, sea conveniente aportar una visión general acerca del surgimiento moderno del vocablo de ciudadanía, su significado intrínseco y extrínseco y su aportación a nuestro objeto de análisis: la ciudadanía europea.

Situándonos cronológicamente en el espacio y en el tiempo, y atendiendo al origen del vocablo “ciudadanía” y más concretamente al de ciudadano, ambos términos surgen con la Ilustración, tras el periodo revolucionario francés y americano a finales del S. XVIII. El ciudadano, en oposición al súbdito designa al hombre libre, que ha dejado de someterse a su Rey, y que sitúa en pie de igualdad frente al resto de los componentes de la nueva comunidad política y, frente a la ley.

De esta forma, y atendiendo al contenido político de ciudadanía, la relación súbdito-Rey desaparece y los nuevos ciudadanos conformarán el substrato social desde el que emergerá el único poder político con legitimación. La Revolución Francesa, otorgará al hombre su condición de sujeto titular de derechos y deberes confiriéndole un nuevo *status*, el *status* de ciudadano.

Dicha revolución no fue únicamente una revolución de carácter político; su fuerte componente social la identifica como la primera revolución operada por el pueblo, que en su lucha contra el poder monárquico absolutista, será conducido por la nueva clase social surgida de la Revolución Industrial: la burguesía.

Valores como los de justicia, libertad e igualdad enarbolados por los revolucionarios en su lucha, quedaron plasmados en la nueva concepción del hombre como ciudadano. La abolición del régimen feudal, y de su sucesor, el régimen absolutista devuelve al individuo su protagonismo en la vida social y política, permitiéndole recuperar la libertad personal arrebatada durante siglos. Marshall señala: “(...) en las ciudades los términos de libertad y ciudadanía eran intercambiables. Cuando la libertad se hizo universal, la ciudadanía pasó de institución local a institución nacional”¹.

¹ Marshall y Bottomore (1998, 93).

La ciudadanía se presenta, a partir de este momento, como un *status* que se concede a los miembros de una comunidad, que conlleva ser titular de derechos y deberes impredecibles e impracticables en el Antiguo Régimen, derechos y deberes que se completarán de forma progresiva en los siglos venideros con la conquista por el hombre de derechos políticos (XIX) y sociales (XX).

Junto al componente político y social, el nuevo *status* de ciudadanía comporta desde su nacimiento un vínculo jurídico. La ciudadanía es una cualidad distintiva de nuestra pertenencia a una determinada comunidad política excluyendo al resto de miembros de otras comunidades. Se es ciudadano por el hecho de crecer y desarrollarse en un determinado espacio jurídico-territorial que queda identificado como Estado-nación a partir de la nueva realidad política y jurídica que surge de la transformación del Estado feudal en Estado moderno hasta llegar al periodo revolucionario francés, y donde la pertenencia a una concreta comunidad política hace que los que no sean miembros de la misma sean considerados como extranjeros.

La creación de la idea de nación como una e indivisible dentro del recién nacido Estado liberal, supondrá desde una perspectiva *ad intra* la eliminación de todas las barreras existentes con el fin de unificar política y jurídicamente el territorio, creando, un sentimiento nacional entre toda la comunidad de pertenencia a una única nación. Desde una perspectiva *ad extra*, la idea de Estado-nación conllevará la demarcación de fronteras territoriales que separarán de forma antagónica a las naciones.

Pero frente al nacimiento de nación política acaecido en Francia, la idea de *Volk* arraigada en países de tradición germánica, aportará una visión distinta de la formación del Estado como ente político territorial ya que, en este caso, la nación como unidad cultural, lingüística, basada en las costumbres populares y en el sentimiento de toda la comunidad antecede a la formación del Estado. La importancia de la distinción entre nación política y nación cultural será decisiva para entender fenómenos como el regionalismo o el nacionalismo, muy diferentes entre sí dependiendo del matiz político, social o cultural que se les añada y de donde se desarrollen geográficamente.

La unión entre ciudadanía y nación en sus orígenes revolucionarios y su evolución de forma conjunta, será decisiva a la hora de entender el origen y desarrollo del concepto de ciudadanía europea, al exigir, como *conditio sine qua non* para la

posesión y disfrute de la misma, el ser nacional de un Estado miembro. La unión entre nación política y ciudadanía arraigó en las mentes de ideólogos y constructores europeos y, hoy día, los criterios para disfrutar de la ciudadanía europea siguen siendo de índole política.

Pero la ciudadanía formal, descrita en el párrafo anterior, no puede desligarse de la ciudadanía sustantiva o material, que hace referencia al conjunto de derechos civiles, políticos y sociales ejercitables por los ciudadanos, participando éstos de los asuntos del gobierno.

Precisamente, la unión del vínculo político, jurídico y social, la unión de ciudadanía formal y ciudadanía sustantiva será determinante a la hora de entender el concepto de ciudadanía europea que examinaremos posteriormente: la ciudadanía europea, aún reconociendo su contenido netamente jurídico estará a caballo entre ambas concepciones descritas ya que, por un lado, se hace depender del hecho de ser nacional de algún Estado miembro para la atribución del *status* de ciudadano europeo: la acepción jurídica o formal de pertenencia a un Estado miembro de la actual Unión Europea prima en la regulación normativa de ciudadanía europea recogida en los Tratados.

No obstante, el proceso de integración política de la Unión Europea, supone un intento de armonizar las difíciles y complejas realidades políticas y sociales existentes en el continente europeo: la ciudadanía sustantiva cobraría un mayor protagonismo frente a la ciudadanía formal. “Es indispensable ofrecer unos mecanismos de integración política que favorezcan unas lealtades compartidas a las naciones de diferente naturaleza que comparten el mismo territorio” (de Blas, 1997, 339).

II. EL ESTATUTO DE CIUDADANÍA EUROPEA

2.1. Génesis, evolución y desarrollo de la ciudadanía europea

El estatuto de ciudadanía europea no nacerá con la creación de las Comunidades Europeas surgidas mediante la firma y ratificación por parte de los seis países

fundadores² de los Tratados originarios de 1951 y 1957³, respectivamente. El Tratado de Roma de 1957, por el que se constituye la Comunidad Económica Europea (en lo sucesivo CEE), no hacía referencia en su articulado a la ciudadanía europea. La ausencia normativa estaba en parte justificada: la finalidad económica que subyacía en los acuerdos firmados, suponía el inicio de una nueva etapa para los países del viejo continente, mediante la puesta en marcha de un proyecto común de carácter marcadamente económico, fruto del intento de paliar los efectos de dos devastadoras guerras mundiales sufridas en Europa de forma cruenta en un intervalo de tiempo muy reducido.

Exigir a los seis países firmantes un completo proceso de integración económica política y social, hubiera sido descabellado. El proceso de integración europea debería —como así ha sucedido— realizarse por etapas:

-En primer lugar, y como acabamos de mencionar, con la firma y ratificación de los Tratados originarios (CECA, CEE y EURATOM) los Estados miembros de las recién creadas Comunidades Europeas tuvieron como objetivo común conseguir políticas económicas conjuntas y eficaces para poder sacar a Europa de su crisis posbélica.

- En segundo lugar, con la firma del Tratado de la Unión Europea (en adelante TUE) en Maastricht el 7 de febrero de 1992 y, su posterior ratificación en 1993, se inicia una nueva etapa en el proceso de integración europea, continuadora de la anterior en su aspecto económico, pero sumamente importante en lo que a nuestro objeto de análisis se refiere, pues dicho Tratado, incorporará en su articulado el estatuto de ciudadanía europea junto con el desarrollo de otras políticas relacionadas con la educación, la cultura o la salud pública, lo que nos permite hablar de un componente político-social dentro del proceso de integrador, que anteriormente había estado supeditado al componente económico, del que adquiere, tras la ratificación del Tratado de Maastricht, parcialmente su independencia.

² La República de Francia, la República de Italia, la República Federal de Alemania, el Reino de Bélgica, el Reino de los Países Bajos y el Gran Ducado de Luxemburgo.

³ El 18 de abril de 1951 nacerá la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) mediante la firma del Tratado de París. El 25 de marzo de 1957, gracias al Tratado de Roma, quedarán constituidas la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o Euratom).

-En tercer lugar, con la firma y ratificación del Tratado de Ámsterdam el 2 de octubre de 1997 (en lo sucesivo TA), el estatuto de ciudadanía queda reforzado. La finalidad social, sin olvidar la problemática “unión” política y la aceptable y aceptada unión económica y monetaria, llenarán de contenido la regulación normativa del Tratado.

-En cuarto lugar, el Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001 por el que se modifica el TUE y los Tratados constitutivos, no aportará ningún cambio respecto al TA en lo que a ciudadanía europea se refiere. El Tratado de Niza tuvo como principal objetivo preparar a la Unión Europea para la futura ampliación centrandose todos sus esfuerzos en los intentos de reforma de las instituciones europeas y las cooperaciones reforzadas. Habrá que esperar a la celebración de la Conferencia Intergubernamental de 2004 para que los Estados miembros más veteranos y los que se estrenan como tal, puedan actuar de forma conjunta y unificar criterios a la hora de adelantar posiciones hacia el difícil pero seguro proceso de integración política.

2. 2. Contenido jurídico-político de la ciudadanía europea

El TUE supuso un avance significativo en el proceso de integración europea al recoger en su articulado el estatuto de “Ciudadanía de la Unión”, que comprende la Parte II (artículos 8 a 8E⁴) del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, tal y como queda modificado por el Título II del TUE al fin de constituir la Comunidad Europea, en lo sucesivo TCE. Este nuevo proceso integrador que se inicia a partir del Tratado de Maastricht queda reflejado en el artículo A.2 del mismo cuando establece que: “El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más próxima a sus ciudadanos”⁵.

La consecución de la unión estrecha entre los pueblos de Europa requiere la unión entre los ciudadanos que la conforman. El avance dado por el legislador en el proceso de integración política a través de la ciudadanía europea, supone un avance

⁴ Actuales artículos 17 a 22 del TCE.

⁵ Actual artículo 1.4 del TA.

cualitativo de gran dimensión: por primera vez, y tras cuarenta años de existencia de las primigenias Comunidades, los dirigentes comunitarios, a pesar del reforzamiento de las medidas económicas y monetarias que impregnó al TUE, se percataron de que tras las decisiones políticas tomadas por ellos dentro del organigrama europeo, la Unión Europea englobaba a casi trescientos millones de habitantes que convivían dentro de los Estados miembros como nacionales, y cuyo *status* de nacionalidad no les permitía vincularse de forma satisfactoria a las decisiones comunitarias que les afectaban de forma directa a su vida cotidiana.

El nuevo concepto político de ciudadanía supone el primer paso firme para la creación de un “espacio público europeo” (Liñán Noguera, 1992, 95) donde el diseño de la futura Europa en común, no viene marcado solamente por las decisiones políticas adoptadas por las instituciones europeas, sino que en el proceso de creación de ese “espacio público europeo” intervienen los ciudadanos junto con los órganos políticos componentes del entramado institucional de la Unión Europea. Esta cualidad política queda completada con la condición jurídica que el Tratado de Maastricht le atribuye a través del catálogo de derechos regulados en el mismo. El nuevo *status* jurídico-político que adquiere el ciudadano europeo a raíz del TUE, ha hecho posible desvincular el concepto de ciudadanía y de ciudadano de los fines puramente económicos para los que nació la Comunidad Europea.

2.2.1. La ubicación de la ciudadanía europea: el artículo 8 del Tratado de la Unión Europea

El TUE introdujo en el Título I Parte II (artículos 8 a 8E)⁶ la ciudadanía de la Unión. La creación de la ciudadanía y el concepto de ciudadano quedan regulados en el artículo 8 nº 1 al establecer lo siguiente: “Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro”.

De la ubicación legal de la ciudadanía podemos extraer los siguientes efectos jurídicos:

⁶ Actuales artículos 17 a 22 del TCE

1º. La incorporación de la ciudadanía dentro de la Parte II del TUE, otorga a la misma una especial relevancia dentro de la jerarquía de fuentes del Derecho comunitario. El TUE forma parte del Derecho comunitario originario y sus normas adquieren por el mero hecho de su ubicación una primacía jerárquica dentro del ordenamiento jurídico de cada Estado miembro confiriéndolas un valor superior a la propia Constitución estatal.

2º. Junto a lo anterior, la inclusión de la ciudadanía en la Parte II del Tratado, le otorga también una especial protección jurídica al estar dentro del ámbito competencial del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, (en lo sucesivo TJCE), en virtud del artículo L TUE. La adquisición de rango de norma legal a través de la ubicación en el TUE, junto con la protección que debe ejercer el TJCE en caso de vulneración de los derechos del ciudadano europeo que recoge el Tratado, evitó que la ciudadanía de la Unión se considerase una mera cláusula declaratoria convirtiéndola de esta forma, en norma legal vinculante tanto para la Unión como para los Estados miembros. En este sentido: “By including the articles regulating the citizenship of the Union in Title I Part Two (Foundations of the Union) rather than in the Preamble or the introductory articles, which set out the objectives of the Union, the Commission’s intention was to stress that were implementing measures and not mere declaratory clauses”⁷.

3º. La adquisición de la ciudadanía de la Unión es una adquisición indirecta al hacerla depender de una cualidad jurídica que se debe dar con anterioridad: ser nacional de un Estado miembro. La implicación que esta dependencia supone para el desarrollo de los derechos de los ciudadanos de la Unión, coloca a la ciudadanía europea en un nivel intermedio entre dos categorías jurídico-políticas diferentes:

- la nacionalidad de cada Estado miembro regida por las normas internas de cada Estado y,
- la creación de la ciudadanía de la Unión en relación a un Organismo Internacional como es la Unión Europea, sin llegar a tener esta última carácter de Estado federal.

Centrándonos en la categoría de la nacionalidad, debemos señalar que el propio Preámbulo del TUE recoge la dependencia de la ciudadanía europea con respecto a la nacionalidad estatal al apostar por: “(...) crear una ciudadanía común a los nacionales

⁷ Closa (1992, 1158)

de sus países”. De este modo: “Within the Community framework the enjoyment of certain rights and privileges depends on the person holding the citizenship or nationality of a Member State which is still the predominant criteria”⁸.

El problema que surge al hacer depender la ciudadanía europea de la nacionalidad de cada Estado miembro, es que son los propios Estados miembros a través de sus ordenamientos jurídicos internos quienes deben establecer que sujetos deben ser considerados como nacionales y cuáles deben quedar excluidos de dicha categoría jurídica. Surge, a consecuencia de esa potestad estatal, una fractura legislativa por tres motivos fundamentalmente:

1º. La condición de ciudadano de la Unión solamente es atribuible, en consonancia con lo regulado en el TUE, a las personas físicas pero no a las personas jurídicas. La separación entre ambas, en clara discordancia con lo regulado en los ordenamientos jurídicos de cada Estado miembro se debe, al conjunto de derechos que el TUE recoge en su articulado, derechos, que solo son atribuibles a las personas físicas y no a las jurídicas.

2º. Como hemos señalado con anterioridad, la protección jurisdiccional del ciudadano estatal se amplía con la nueva categoría de ciudadano europeo ya que éste, puede recurrir, en el caso de que considere vulnerado los derechos que le han sido otorgados por ley, al TJCE gracias al ámbito competencial otorgado al Tribunal en todos los asuntos relacionados con la ciudadanía europea. Pero debemos hacer una objeción: el TUE no recogió en su articulado ni los derechos humanos ni las libertades fundamentales. Fue, la propia labor jurisprudencial del TJCE, la que reivindicó para el ciudadano de la Unión la necesaria protección y amparo de los mismos a pesar de la laguna legal existente. A raíz de la acción de la justicia y de la ratificación por parte de los Estados miembros de diferentes Convenios, Pactos y Declaraciones relativos a los derechos humanos y libertades fundamentales la Unión Europea ha ido supliendo la omisión, fortuita o no, legislativa.

3º. En los supuestos en que un ciudadano de la Unión Europea disfrute de doble nacionalidad, al ostentar la nacionalidad de un Estado miembro y la de un tercer Estado, la solución pasaría por la no “invasión” de la legislación de un Estado en la legislación

⁸ Ciosa (1992, 1151).

del otro. Tal y como ha señalado la jurisprudencia del TJCE en una de sus primeras sentencias tras la aprobación del TUE: “No corresponde a la legislación de un Estado miembro limitar los efectos de la atribución de la nacionalidad de otro Estado miembro exigiendo requisitos adicionales para reconocer dicha nacionalidad en orden al ejercicio de las libertades fundamentales previstas en el Tratado”⁹.

Aún admitiendo la existencia de éstas y otras deficiencias legislativas (que surgen más bien por la difícil adaptación entre el Derecho comunitario y el Derecho interno de cada país), la ciudadanía creada por el TUE, su ubicación normativa y el conjunto de derechos y deberes que la completan, supone reconocer la creación *ex novo* del estatuto de ciudadanía con las consecuencias jurídicas-políticas que se derivan del mismo.

El espíritu integrador del legislador europeo ha hecho posible la atribución de unos caracteres distintivos de la ciudadanía europea: la superación de la relación nacionalidad- ciudadanía. Tradicionalmente el concepto de ciudadanía ha estado ligado al disfrute de un conjunto de derechos civiles y políticos que podían o no extenderse a otro tipo de derechos. El carácter restringido en la titularidad de derechos atribuibles al ciudadano, quedaba todavía más menguado si se le comparaba con el nacional. Ser nacional de un Estado siempre se ha asociado (salvando el límite jurídico-territorial definidor de dicha categoría) con el hecho de la posibilidad del ejercicio de un conjunto amplio de derechos. La transposición de esta relación, nacionalidad-ciudadanía, dentro de la Comunidad Europea tuvo su más fiel reflejo en la redacción de los Tratados constitutivos: ser ciudadano de la Comunidad hubiera supuesto un tratamiento jurídico-político demasiado alto conforme al espíritu creador de aquella.

El TUE vino a paliar la situación mencionada al definir el concepto de ciudadano y, al atribuirle todo un conjunto de derechos y deberes superando el concepto de nacionalidad aunque todavía se haga depender de ella para su nacimiento. La proyección hacia el exterior que el TUE confiere a la ciudadanía europea, amplía sus posibilidades de desarrollo otorgándole un estatuto abierto frente al carácter de estatuto cerrado definidor de la condición “ser nacional de”.

⁹ Sentencia de 7 de julio de 1992, Asunto 369/90, “Micheletti”, citada en Liñán Nogueras (1992, 83).

2.2.2. El estatuto jurídico-político de la ciudadanía europea

Del análisis del artículo 8 del Tratado realizado en el apartado anterior pueden extraerse ciertas conclusiones del significado o alcance del estatuto jurídico-político de la ciudadanía. La nueva concepción política de la ciudadanía europea forma parte de un todo principal, es decir, la ciudadanía de la Unión supone un elemento más en el proceso político que el Tratado de Maastricht confirió a la Unión Europea. La ciudadanía europea se convierte, tras la aprobación y ratificación del TUE en el elemento puente entre el ciudadano como realidad social y el conjunto de órganos que conforman la organización política de la Unión.

Para poder realizar la conexión entre ambos, era necesario otorgar a la ciudadanía europea un lugar preeminente entre los objetivos políticos de la Unión. De esta forma, y sin haber previsto las consecuencias jurídicas de su regulación normativa, la ciudadanía europea, y por ende el ciudadano, se colocaban en el epicentro de un nuevo proceso integrador que, junto con la adopción de otras medidas de carácter económico y social como la puesta en práctica de la Unión Económica y Monetaria (en adelante UEM) o la reavivación de la Política Regional Comunitaria (en adelante PRC) a través de la creación del Fondo de Cohesión, envolvían en círculos concéntricos al núcleo base, completando el “espacio público europeo”.

El sentimiento generado en el ciudadano de pertenencia a la Unión Europea, crea un vínculo político entre individuo y Organización Internacional. La dimensión política de la ciudadanía queda completada con la dimensión jurídica atribuibles ambas, al ciudadano de la Unión. Esta categoría jurídica conlleva una serie de derechos y deberes (los recogidos en los artículos 8ª a 8D¹⁰) ejercitables por todos los ciudadanos comunitarios por su condición de nacionales de los Estados miembros. Nace como consecuencia de esta doble dimensión política y jurídica, un nuevo *status civitatis* que convive con los reconocidos legalmente al ciudadano por su legislación nacional, sin superponerse el primero sobre el segundo sino ampliándolo. La peculiaridad de este

¹⁰ Actuales artículos 17 a 21 del TCE.

nuevo *status* radica, en el hecho de su: “(...) origen convencional (...) así como de predicarse de una Organización en lugar de un Estado”¹¹.

Del conjunto de derechos y deberes regulados en el TUE (derecho de libre circulación y residencia, derecho de sufragio en elecciones municipales y al Parlamento Europeo, protección diplomática y consular en el territorio de un tercer país, derecho de petición y derecho a dirigirse al Defensor del Pueblo Europeo), podemos extraer las siguientes observaciones:

a. Como hemos señalado con anterioridad, el estatuto de ciudadanía es un estatuto abierto gracias al contenido legal del artículo 8E¹² del TUE.

b. Quedan fuera del catálogo de derechos y deberes los derechos humanos y las libertades fundamentales. La enumeración taxativa de los derechos mencionados imposibilita, ni siquiera acudiendo a la técnica de la remisión legislativa, la inclusión de los mismos. No obstante, el TJCE a pesar de no tener competencia para dirimir conflictos surgidos a raíz de la violación de los derechos humanos o de las libertades fundamentales, mediante la práctica jurisdiccional ha seguido una línea contraria a lo estipulado (diría más bien a lo no regulado) por el legislador comunitario. La actuación del Tribunal se corresponde, con lo recogido en el artículo F2 del TUE al establecer que: “La Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario”.

La omisión legal creaba cierta indefensión al ciudadano europeo al comprobar que sólo ciertos derechos, los establecidos por el legislador y ninguno más quedaban dentro del estatuto jurídico de la ciudadanía de la Unión. De nuevo el artículo 8E venía a tranquilizar a aquellos que defendían una mayor cobertura legal de los derechos de los ciudadanos, al dejar una puerta abierta a la posible ampliación futura de los mismos.

¹¹ Juárez Pérez (1998, 38)

¹² Actual artículo 22 del TCE.

No debe pensarse, que el TUE trató de eludir la regulación de los derechos y libertades fundamentales. Si nos paramos a reflexionar, comprobaremos que todos los Estados miembros forman parte del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, hecho que garantiza la protección jurisdiccional a través de los Tribunales. Pero además, a lo anterior debemos añadir otro dato relevante: el propio TUE en el citado artículo F en su apartado 1 señala que: “La Unión respetará la identidad de sus Estados miembros, cuyos sistemas de gobierno se basarán en principios democráticos”.

En todo sistema de gobierno democrático se establece como condición *sine qua non* el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales. El contenido legal del artículo F1 del Tratado si que hace, una remisión indirecta a los derechos humanos y libertades fundamentales. La práctica judicial en torno a los mismos por parte del TJCE quedaría bajo el amparo del citado precepto legal. La intransigencia de algunos sectores de la doctrina, contrarios al desarrollo del proceso de integración en sus diferentes vertientes, no debe empañar la tibieza de sus apreciaciones negativas. Dar un voto de confianza al proceso de creación y crecimiento de la Unión Europea fue lo que hizo el legislador empezando por atribuir “pequeños” derechos al ciudadano pero con consecuencias jurídicas muy importantes para el mismo.

El *status* jurídico-político de la ciudadanía de la Unión tal y como quedó regulado por el TUE se verá reforzado por el Tratado de Ámsterdam que dará un paso más dentro del proceso de integración europea a través de la ciudadanía de la Unión. No debemos olvidar que la Comunidad Económica Europea ha dejado de ser un “pacto” suscrito por seis países de Europa para dotarse de ciertos acuerdos fundamentalmente económicos y casi ninguno de carácter político. La Comunidad Europea según la nueva denominación dada por el TUE es algo más que la primitiva Organización Internacional convencionalmente creada en 1957. Los Estados miembros alcanzan el número doce y la Europa económica se ha convertido en una Europa de ciudadanos. En el año del TA el número de Estados miembros se redondea en quince. La importancia del estatuto de ciudadanía marcará el futuro de la Unión Europea.

2.2.3. *Modificaciones jurídicas introducidas por el Tratado de Ámsterdam*

Con la firma del TA el 2 de octubre de 1997 se produce la primera reforma jurídica tanto del Tratado de la Unión como de los Tratados constitutivos. El TA introduce una nueva numeración en los artículos dedicados a la ciudadanía europea pasando de ser los artículos 8 a 8E a los artículos 17 a 22 del TCE, si bien, tal numeración no acarrea ningún cambio en lo que a contenido normativo se refiere, destacando solamente la introducción de una segunda parte en el artículo 8 (actual artículo 17) referido al ámbito subjetivo de la ciudadanía, y la introducción del tercer párrafo del artículo 21. El nuevo artículo 17 define la ciudadanía de la Unión de la forma siguiente: “Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional”¹³.

Debemos destacar que la introducción de dicho párrafo supone para el ciudadano europeo una mayor vinculación a la Unión Europea, aunque tal afirmación no resultaría nada novedosa ya que dicho logro ya se había conseguido con el TUE. Aun reconociendo lo anterior, la afirmación no es baladí debido a que el matiz del artículo 17 del TCE crea un doble sentimiento de ciudadanía que en ningún caso se contraponen: sentimiento de pertenencia a una nación concreta y, sentimiento a través del matiz de la ciudadanía, de pertenencia a un espacio geográfico mucho más amplio, que si bien no se configura como un Estado federal, tampoco se conforma con el atributo de Organización Internacional.

El componente sociológico de la definición de ciudadanía viene acompañado de un componente político. El proceso de integración política de la Unión a través de la ciudadanía europea debe realizarse desde el ámbito político-territorial más reducido hasta llegar al de mayor superficie, es decir, el ciudadano europeo nunca debe sentir que la pertenencia a la Unión le despoja de su primer ámbito político, al entender y dar por hecho que el sujeto político se desarrolla primero en el ámbito local, autonómico y por último pasa a identificarse con el ámbito político estatal.

¹³ Lo subrayado es mío para destacar la modificación jurídica introducida por el TA.

El texto aprobado en Ámsterdam más que ampliar el estatuto de ciudadanía regulado en el Tratado de Maastricht lo reforzó. La preocupación del primero por resolver problemas que afectaban directamente a la vida de sus ciudadanos, como los referidos al empleo, la salud o el medio ambiente entre otras materias, consolidó el papel de la ciudadanía europea como eje central en el crecimiento de la Unión.

2.3. Contenido social de la ciudadanía europea.

Una de las consecuencias más importantes que se deriva de la regulación realizada por el TUE de la ciudadanía europea, es sin duda alguna, el surgimiento de un nuevo *status* equiparable al de nacionalidad. Ahora bien, al crear este nuevo *status* las derivas jurídico-políticas se muestran incompletas, es decir, la regulación de la ciudadanía europea enmarcada normativamente dentro de los artículos 17 a 22 del Tratado de Maastricht, traspasan los límites convencionales del Tratado, y esto es así, porque la nueva ciudadanía europea, y por ende, los nuevos ciudadanos europeos, pasan a formar parte de lo que parte de la doctrina científica considera como un incipiente *demos* europeo conformador del substrato social de esta Organización Internacional regional *sui géneris*.

El problema radica en que sólo las democracias se basan en la existencia de un *demos* capaz de aglutinar bajo la misma voluntad popular al conjunto de la sociedad¹⁴. Por tanto, es el pueblo el que legitima a sus representantes para el ejercicio de sus funciones aceptando la mayoría y la minoría las reglas del sistema. Pero esta relación entre el *demos* y los principios fundadores de las actuales democracias representativas, —que por otro lado, encaja perfectamente en los sistemas políticos basados en la idea de nacionalidad como el principal estatus jurídico-político que identifica al sujeto con el Estado creando un vínculo entre ambos—, no se adapta, por la mera transposición de las instituciones democráticas y de sus valores, a la especial configuración y desarrollo de la UE, al encontrarse a caballo entre el esquema tradicional de organización

¹⁴ La voluntad popular es la generadora de la soberanía nacional que al residir en un ente abstracto, la nación, actúa a través de representantes soberanos, porque soberana sólo es la nación, pero expresan la voluntad popular de ésta operando a través del mandato representativo. La conexión entre soberanía nacional y mandato representativo es defendida, entre otros autores, por Sièyes, Leibholz y Jellinek.

internacional de ámbito regional y sistema político democrático (este último por efecto mimético de las quince democracias representativas nacionales que la integran más que por creación propia).

En este sentido, lo que debemos averiguar es que entendemos por *demos* o sociedad civil a nivel supranacional, si existe, o por el contrario su inexistencia sería uno de los factores que nos ayudarían a explicar el tan llevado y traído déficit democrático de la Unión. Debemos partir de la siguiente afirmación: la base política-social de toda democracia es la existencia de un pueblo. Por tanto, para convertir a la Unión Europea en una “eurodemocracia” necesitamos de la existencia de un *demos* europeo. Ahora bien, también debemos tener claro que la idea de la democracia basada en criterios organicistas no encaja en el esquema institucional de la UE por dos motivos, fundamentalmente:

1º. La UE está formada por quince Estados, con quince sociedades diferentes, con sus variadas tradiciones culturales, históricas, que desde hace cuarenta años se han visto llamadas a compartir un mismo “espacio público europeo”, a pesar del fuerte arraigo nacional en el que todavía están inmersas y al que deben su mayor lealtad política.

2º. De lo anterior se deduce, que la construcción de un *demos* europeo, debe basarse, según defienden entre otros autores Weiler y Howe¹⁵, en criterios distintos a los puramente organicistas capaces de superar la relación democracia representativa-Estado nacional para dejar paso a nuevos proyectos ideológicos que generen nuevas formas de identidad supra- o infraestatal. La ciudadanía europea, es a juicio de los dos autores citados, el nuevo *demos* capaz de superar el actual déficit democrático. “La ciudadanía europea incorporada al Tratado de Maastricht, abre la oportunidad de fundar un sistema político al margen del nacionalismo, sostenido sobre principios civiles constitucionales. Esta ciudadanía no reemplaza las ciudadanías nacionales. Más bien, se añade a éstas. Si las tradiciones culturales o nacionales desempeñan un papel importante en los países miembros, la nueva ciudadanía no debe verse como una amenaza. En este sentido, la profundización en una ciudadanía transnacional no tiene por qué agravar los problemas de representación (...).El desafío para la UE consiste en fabricar ese *demos* civil que

¹⁵ Citados en Sánchez Cuenca (1999, 102).

libre definitivamente a los europeos de sus antiguas querellas y recelos”. (Sánchez Cuenca, 1999, 103).

El contenido jurídico-normativo del TUE, la regulación de la ciudadanía europea abrió el camino para la fabricación de ese *demos* civil necesario en la construcción del proceso de integración política de la Unión, y en definitiva, para la unión entre los pueblos de Europa. El componente político de la ciudadanía viene acompañado del componente social. La identidad colectiva, la superación de las diferencias nacionales para la puesta en común de un proyecto político es lo que alentó a los gobiernos de las actuales democracias representativas europeas en el periodo posbélico de la segunda Guerra Mundial, creadoras a su vez de las Comunidades Europeas.

En definitiva, la ciudadanía europea es necesaria para el proceso de integración política de la UE¹⁶. Y decimos necesario porque en dicho proceso de integración las decisiones puramente jurídico-políticas tomadas en el seno del Consejo, deben ir acompañadas del respaldo de los ciudadanos si no queremos que se produzca un distanciamiento entre las instituciones comunitarias y el ciudadano europeo, del mismo modo que los representantes europeos elegidos democráticamente por la ciudadanía para formar la genuina cámara de representación del pueblo, el Parlamento Europeo, debería erigirse como auténtico órgano depositario de la legitimidad político-social, actuando como portavoz de todos y cada uno de los ciudadanos¹⁷, ejerciendo un auténtico control sobre la actuación gubernamental o participando en el proceso

¹⁶ Para los “europeístas”, la regulación *ex novo* de la ciudadanía europea dentro del TUE, posibilitó el cambio de planteamiento entre los objetivos de los Estados miembros acerca de lo que debería ser al Unión Europea en el futuro. La Unión Económica Monetaria, era pues un objetivo de máxima prioridad a cumplir pero no el único. La ciudadanía europea, considerada en todo caso como una “ciudadanía en potencia”, cambió las directrices políticas sobre las que se habían asentado las Comunidades Europeas desde su creación. A pesar de que el *status* de ciudadanía europea deba ser considerado como un artificio jurídico-político, (la nacionalidad estatal también lo es hace más de dos siglos), las repercusiones políticas y sociales de su creación (el surgimiento de un *demos* europeo, la legitimidad política-social de la Unión, la existencia de democracia europea) son “fruto natural” de su regulación en el Tratado.

Por el contrario, para los que entienden que la creación de la ciudadanía europea o la homogeneidad o heterogeneidad del *demos* no presupone nada sobre la democracia como equilibrio, los problemas derivados del sistema político de la Unión Europea deben ser considerados como endógenos, (Przeworski, citado en Sánchez Cuenca, 1999, 103).

¹⁷ La actuación del Parlamento Europeo dentro del organigrama europeo ha sido considerada como insuficiente, entre otras razones por la inexistencia de genuinos partidos políticos europeos, (Morata, 1998, 1997) y por la ausencia de representación, es decir, en la relación entre representante y representado, el Parlamento Europeo es más proclive a favorecer los intereses de las empresas que los de los propios ciudadanos. (Schmitter, 1996, 135).

legislativo desde principio a fin, todo esto con el objetivo último de superar el déficit democrático de la Unión.

Las instituciones comunitarias deben preocuparse del ciudadano europeo, ampliando su breve catálogo de derechos recogido por el TUE si realmente queremos que el proceso de integración político-social avance y no se produzca el efecto contrario al perseguido, el de la “desintegración”. Se necesita de una ciudadanía europea que actúe como factor de legitimación político-social para superar la distancia entre Unión Europea como conjunto de órganos de naturaleza fundamentalmente política y, el ciudadano común.

Los órganos comunitarios deben atender las nuevas demandas planteadas por los ciudadanos, resolver de forma efectiva y real los problemas de índole político-social que afectan al conjunto de la ciudadanía, fomentar políticas económicas que reduzcan las desigualdades existentes entre niveles de población para evitar, entre otras consecuencias, la marginación social o el aumento de la tasa de paro entre la población activa; nuevos interrogantes planteados por la ciudadanía sobre problemas relacionados, entre otros, con el medio ambiente o la política de inmigración, deben ser resueltos.

La reivindicación del conjunto de la ciudadanía, conformadora de este nuevo *demos* europeo, se encamina hacia la reclamación de nuevos y más derechos para el *status* que el TUE le otorgó. Dicha reivindicación, fruto del irremediable proceso de integración no puede ni debe ser obviado por los órganos comunitarios. De hacerlo, el proceso de legitimación político-social se deslegitimaría por sí solo. La ciudadanía europea, gracias a su contribución al proceso de integración debe ser considerada como el eslabón de unión entre ciudadano y organización. No se debe prescindir del ciudadano, a menos que queramos volver a las primeras etapas de las Comunidades Europeas, donde los acuerdos económicos colmaban las aspiraciones de los estados miembros.

No todo es un panorama gris y desolador. En la siguiente pregunta analizaremos los principales instrumentos sobre política de desarrollo regional llevados a cabo por los órganos comunitarios, precisamente, en cumplimiento de las demandas del conjunto de la ciudadanía. Si bien hasta ahora, al analizar la ciudadanía europea hemos hecho hincapié en el concepto de integración, en el tercer epígrafe del presente trabajo

comprobaremos como la cohesión entre las regiones europeas será nuestro punto de referencia. Ambas, integración y cohesión forman dos caras de la misma moneda. En definitiva de lo que se trata es de integrar política y socialmente a Europa mediante la cohesión de sus territorios, gracias a la existencia del ciudadano europeo como actor de dicho proceso de integración pero, también, como destinatario final de dicha cohesión.

III. LA EUROPA DE LAS REGIONES

Podemos afirmar que una de las principales características dentro del proceso de construcción de lo que es, hoy día, la Unión Europea, ha sido, sin duda alguna, la heterogeneidad territorial de los países que la conforman.

La “Europa de las Regiones” refleja, precisamente, la diversidad del continente europeo, expresada a través de la diversidad del territorio sustentada por la suma de un conjunto de factores que se complementan entre sí, a pesar de que paradójicamente, sean dichos factores los que producen las mayores disparidades regionales en el territorio de la Unión Europea.

Junto al esencial factor geográfico y factor económico que actuarían como factores cuantitativos, debemos mencionar entre otros, el factor histórico-político y el factor cultural que hacen de la Unión Europea un espacio sumamente rico regionalmente hablando, pero que a su vez, deja entrever, un problema de desigualdad territorial enorme.

Centrándonos en el primer factor señalado, el factor geográfico, no cabe duda de que con la incorporación de Grecia (1981), España y Portugal (1986), las Comunidades Europeas se nos presentan como un doble espacio geográfico muy diferente, a saber:

- una Europa sureña, situada en toda la cuenca del Mediterráneo y cuya economía está basada fundamentalmente en la agricultura intensiva y,
- una Europa del norte, que englobaría a países como Gran Bretaña, Holanda, Bélgica, Luxemburgo, Alemania y norte de Francia, cuya economía está basada fundamentalmente en la industria y en la ganadería; ambas Europas, muestran las diferencias existentes entre las regiones del continente europeo,

y por ende, del ciudadano europeo que afecta, no solamente, al nivel de renta *per cápita*, sino también, al modo de vida.

Junto al factor geográfico, el factor económico ha sido determinante a la hora de intentar paliar las disparidades territoriales en nivel de renta entre las regiones. La Política Regional Comunitaria tiene como objetivo esencial, la redistribución de recursos fiscales entre los Estados miembros de la Unión Europea, por razones de orden social y regional.

Las diferencias económicas existentes tanto a nivel interno, dentro de cada estado, como a nivel interregional, tomando en este último caso a la Comunidad en su conjunto, encuentran su causa en cuatro factores principalmente:

- “1.La situación periférica que mantiene a algunas regiones apartadas de los centros de desarrollo económico
2. La escasa cualificación de la mano de obra
3. La ineficiencia del mercado financiero local
4. El bajo nivel de su capital fijo, que conlleva a una insuficiencia de las infraestructuras básicas (transportes, telecomunicaciones, energía, medio ambiente, etc.)”¹⁸.

Serán fundamentalmente dos indicadores los que se utilicen para el estudio de las diferencias entre las regiones que integran la Comunidad: el nivel de renta *per cápita* y productividad, y el nivel de desempleo.

Además de los factores geográfico y económico de naturaleza cuantitativa, existen otros factores que poseen un carácter cualitativo: nos referimos principalmente al factor histórico-político y al factor cultural. Hay que precisar que, tanto éstos como aquellos no agotan la lista de condicionantes que intervienen en la explicación de porqué las regiones europeas son tan diferentes entre sí, pero todos en su conjunto, sirven como factores explicativos de dicho fenómeno.

El factor histórico-político arranca de la propia creación del Estado nacional a raíz de los movimientos revolucionarios francés y norteamericano a finales del S. XVIII. La división de Europa en estados independientes y soberanos, con sus bien

¹⁸ Landáburu (1993, 341)

fijados límites territoriales, unido a la existencia de un mercado nacional y una lengua común, así como el uso de unas señas de identidad propias basadas en costumbres y tradiciones autóctonas, fijaron el camino hacia una Europa basada en Estados nacionales, únicos actores políticos dotados de legitimidad para actuar en el orden internacional. El no nacional será considerado como extranjero.

Pero el fenómeno de la diversidad y heterogeneidad de las regiones, aparte de traer causa de las condiciones señaladas anteriormente, responde a su vez, a un proceso dual, a saber:

- en primer lugar, si bien son los Estados los que se convierten en entes jurídicos territoriales dotados de soberanía plena en el ejercicio de sus funciones atribuidas por la norma fundamental, no es menos cierto, que desde los Estados nacionales se produce, precisamente, debido a la “Europa de las Regiones”, el despertar de dichas comunidades regionales como “territorios autocentrados, acaso sobre una ciudad o área metropolitana, y caracterizados por algunas tradiciones culturales o especialidades económicas”¹⁹. Por tanto, lo que se conoce como **regionalismo**, no es sino, el resurgimiento de las comunidades naturales que ocupan escalones territoriales menor al de la nación, pero que, no por poseer esta determinada circunstancia, disminuye su relevancia política, social y económica, en un momento histórico donde las estructuras estatales, no satisfacen, en determinadas ocasiones las demandas del conjunto de los ciudadanos, buscando éstos nuevas otras vías políticas o civiles más cercanas para la consecución de determinadas necesidades consideradas básicas, y que entrañan, no solamente peticiones de índole económica o social, sino que, el sentimiento que genera el regionalismo, puede abarcar a la búsqueda de la identidad común de un pueblo o una región.

Es el resurgir de las regiones con sus peculiaridades, sus evoluciones pero también, en ocasiones, sus involuciones, lo que ha dado lugar a que la PRC se haya convertido en uno de los ejes vertebrados de la Unión Europea, destinando 1/3 del presupuesto comunitario para su consecución.

¹⁹ Brunet (1999, 595).

-en segundo lugar, dentro de ese proceso dual que señalábamos, el fenómeno del regionalismo, vendría acompañado del llamado **européismo**: dentro del proceso de integración, los Estados nacionales han transferido parte de sus competencias hacia niveles territoriales superiores, como en el caso de la Unión Europea. Por tanto, el europeísmo es un proceso de integración supranacional mientras que el regionalismo queda encuadrado dentro del proceso de descentralización. Debe señalarse que este doble proceso de transferencia de competencia de abajo hacia arriba (integración) y de arriba hacia abajo (descentralización), no solamente es característico del ámbito europeo, sino que tiene un alcance universal. Ambos se complementan en tanto en cuanto, y como advertíamos anteriormente, determinadas demandas de la sociedad son satisfechas de forma satisfactoria por entes regionales o locales, pero también, el gobierno supranacional proporciona un amplio espacio económico, social y político donde el ciudadano europeo puede ejercer una actividad profesional libremente, ser representante político o tener garantizadas todo un elenco de prestaciones sociales por el mero hecho de pertenecer a la Unión Europea.

Dentro de este doble proceso supraestatal e infraestatal, el Estado nacional, actor político por antonomasia debe compartir protagonismo con los nuevos actores surgidos de la nueva arena europea pero también de fenómenos como la globalización, o la interdependencia social y política, que si bien no destruyen el poder estatal establecido, si obliga a transformarlo, regenerándolo, adaptándolo como se dice vulgarmente a los tiempos modernos.

Además en ese proceso de regeneración o de innovación política social dentro del nivel infraestatal, las autoridades regionales y locales se convierten en interlocutores políticos válidos tal y como lo demuestra la cooperación entre la Comisión Europea con dichas autoridades a la hora de ejecutar la PRC. Dicho nivel de entendimiento entre los órganos comunitarios y los entes regionales y locales, demuestra que este tercer nivel de gobierno, es capaz de lograr un alto grado de cohesión interna y de llevar a cabo obras de gran envergadura a raíz de toma de decisiones políticas y económicas, decisiones indispensables para el desarrollo y el progreso técnico de una comunidad. Basta citar como ejemplos la construcción de las autovías de circunvalación de Madrid o el puente

Vasco de Gama sobre el río Tajo, dentro de los múltiples proyectos cofinanciados por el Fondo de Cohesión junto con los presupuestos nacionales y regionales.

Por analogía, la PRC dentro del nivel supraestatal tendría como fin cohesionar Europa a través de las regiones. Es precisamente, dentro de esta nueva “Europa de las Regiones”, donde la ciudad se erige como centro de desarrollo vital dentro de cada región. Podríamos decir, que hoy día, Europa en su dimensión territorial, estaría compuesta por una “Europa de las Regiones” y por un sistema de ciudades. La ciudad desarrollada en torno a núcleos urbanos encierra el mayor crecimiento económico y social; es símbolo de progreso, pero a su vez, representa el alma *mater* de sus habitantes. Se consideran a las regiones más reconocidas como un “*hinterland* de una ciudad importante, en la que tienen su sede las principales industrias que abastecen a la región”²⁰. Pero dentro de este sistema de ciudades apoyado físicamente en un territorio, no se debe prescindir del componente humano, del ciudadano, cuyo *status* jurídico-político, le hace merecedor de un conjunto amplio de derechos y de obligaciones definidos sobre la base de criterios de adscripción territorial.

La región como *hinterland* de una ciudad importante traspasa, gracias al *status* de sus ciudadanos, su ámbito geográfico en un proceso de interacción y no, de enfrentamiento con el resto de denominaciones jurídico-territoriales ya sean éstas el Estado-nación o la Unión Europea. Lo común para todos los niveles territoriales mencionados es el hecho de formar parte de la ciudadanía europea.

La ciudadanía europea será pues un elemento de unión política y social, germen del todavía incipiente *demos* europeo. Si bien la PRC mira hacia las regiones como elemento esencial de desarrollo de Europa, luchando porque desaparezcan las desigualdades entre ellas, la ciudadanía europea, aun poseyendo una vertiente *ad intra* (se es ciudadano europeo por el hecho de ser nacional de algún Estado miembro), en su vertiente *ad extra* “ser ciudadano europeo” toma conciencia del hecho de pertenecer a una gran comunidad llamada Europa. En definitiva, tanto la ciudadanía europea como la PRC lo que persiguen es unir a Europa, a esa nueva Europa del 2004.

²⁰ Brunet (1999, 593).

3.1. Política Regional Comunitaria

Hemos avanzado al comienzo de este epígrafe, que la finalidad de la PRC, que surge como tal en 1979 en el seno de las Comunidades Europeas, respondió, a la idea de disminuir las disparidades regionales manifestadas en un alto crecimiento y desarrollo económico y social en toda la zona noreuropea, en contraste con la franja del sur de Europa, en donde las regiones mostraban una gran diferencia en cuanto al nivel de renta *per cápita*, del PIB, la tasa de desempleo y la productividad.

Dentro del Tratado de Roma, los Estados signatarios mencionaron en su preámbulo la necesidad de “reforzar la unidad de sus economías y de asegurar su desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas”.

El llamado Fondo Europeo de Orientación y Garantía-Sección Orientación (en adelante FEOGA), vino a completar el marco normativo regulado por el Tratado de Roma, dentro de estos primeros pasos de lo que en el futuro llegaría a ser la PRC propiamente dicha. Sus intervenciones se dirigen, principalmente, a la adaptación y mejora de las estructuras agrícolas y las acciones de desarrollo rural.

No cabe ninguna duda, que a pesar de la reglamentación normativa del FEOGA, y del contenido programático del preámbulo del Tratado de Roma, el propio devenir de las Comunidades Europeas exigía cotas más elevadas de solidaridad hacia las regiones menos desarrolladas, debido, por un lado, al aumento cuantitativo por la incorporación de nuevos Estados miembros, pero también por la profundización y ampliación de materias que recaían dentro de su ámbito de competencia supranacional.

Era necesario, pues, crear una auténtica Política Regional Comunitaria que estableciese unas directrices generales de planeamiento, gestión y ejecución por parte de los órganos comunitarios, cuyo carácter teleológico, consistiría en paliar las diferencias sociales y económicas entre el mosaico de regiones que componían las Comunidades Europeas.

3.1.1. Principales etapas de la PRC²¹

Los antecedentes más inmediatos a la adopción de la PRC del año 1979, los encontramos en la Conferencia celebrada por los Jefes de Estado y de Gobierno en París en 1972. Es, en dicha Cumbre, cuando se decide adoptar una política regional comunitaria activa y efectiva debido, en buena parte, al desequilibrio regional producido por la incorporación de tres nuevos Estados miembros a las Comunidades Europeas: Reino Unido, Irlanda y Dinamarca.

Fruto de los trabajos realizados por los órganos comunitarios el Consejo creó el 18 de mayo de 1975 el que sería el más importante de los instrumentos estructurales, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (en adelante FEDER)²². Durante los años 1975 a 1979, el FEDER sólo funcionó como instrumento subsidiario de la Política Regional Comunitaria de los Estados miembros, y su papel de mero redistribuidor de recursos entre los mismos, sin que se apreciase una genuina política regional comunitaria.

A cada Estado miembro, se le asignaba una cuota sobre el total de los recursos del Fondo, cuyo importe en este período, en términos de media anual, representó el 5% del presupuesto general de las Comunidades Europeas. El artículo 1º de dicho Reglamento establece cual es el objetivo del FEDER: “Es crear un Fondo Europeo de Desarrollo Regional, posteriormente llamado “Fondo”, destinado a corregir los principales desequilibrios regionales en la Comunidad resultantes especialmente de un predominio agrícola, de mutaciones industriales y de un bajo empleo estructural”.

Las funciones específicas del FEDER consisten en: “1º. Estudiar los medios de que dispone la Comunidad para reforzar la incidencia regional de sus acciones financieras, a la luz de los objetivos generales de la política regional.

2º. Analizar los planes de desarrollo regional elaborados por los Estados miembros.

3º. Comprobar los regímenes de ayuda.

²¹ El repaso histórico de la PRC se realizará, fundamentalmente, desde el análisis normativo.

²² Reglamento (CEE) 724/75 del Consejo de 18 de mayo. DOCE L 073 de 21/03/1975.

4º. Garantizar una mejor información a los inversores públicos y privados respecto de los problemas y de las políticas de desarrollo regional.

5º. Examinar las medidas nacionales de “descongestión”, con objeto de permitir la elaboración de una política comunitaria coherente”²³.

A partir del año 1979, la PRC pasa a formar parte de la política de la Comunidad Económica Europea y de los Estados. Esto se traduce en una modificación reglamentaria del método de distribución de los recursos financieros, que pasa de un sistema de cuotas a un sistema dividido en dos secciones:

-un 95% de la dotación total sometido al sistema de distribución por cuotas mediante aprobación de solicitudes formuladas por los Estados,

-un 5% que se denominará “sección fuera de cuota” que estaría dedicado a financiar programas y acciones de desarrollo regional aprobado por la Comunidad²⁴.

El Reglamento de 1984 relativo a la asignación de los recursos del FEDER abre una nueva etapa en la PRC. Gracias al nuevo Reglamento, cambia el sistema de asignación de recursos y ya no existirán secciones ni cuotas sino “horquillas”, por las cuales, corresponde a cada Estado miembro, un límite superior y otro inferior de los recursos del Fondo, cuya asignación vendrá dada en función de la aplicación de las prioridades y criterios de la PRC fijadas en dicho Reglamento²⁵.

Esta última etapa que abarcaría desde 1984 hasta 1986, año en que se aprueba el Acta Única Europea, (en adelante AUE), cerraría un primer capítulo en lo que PRC se refiere. Los llamados Fondos Estructurales en los que se engloba el FEDER, el FEOGA

²³ Tamames (1999, 472).

²⁴ En el año 1979 se empieza a hablar por primera vez de PRC. Además de la modificación reglamentaria relativa a la asignación de los recursos, se reconoce la necesidad de un Marco Comunitario de Referencia para el análisis, evaluación y concepción de la PRC que debía apoyarse en la mejora de los sistemas estadísticos regionales, estableciéndose la necesidad de elaborar periódicamente informes sobre la situación y evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad. Junto a lo anterior, se señala la necesidad de la coordinación de las políticas regionales entre sí y con la CEE, en el marco de los programas de desarrollo regional, introduciéndose el concepto de programa plurianual. (Povadera, 1998, 9).

²⁵ Con el nuevo Reglamento, además de introducirse el cambio en la asignación de recursos, la Comunidad dispondrá, para desarrollar sus iniciativas, de los Programas Comunitarios, cuyo objetivo último, era asegurar una mejor articulación entre los objetivos regionales y los de las demás políticas comunitarias. Los Programas Comunitarios fueron los siguientes: STAR, VALOREN, RESIDER y RENAVAL.

Los programas comunitarios serían posteriormente sustituidos por los PIC (Programas de Interés Comunitario) y los PNIC (Programas Nacionales de Interés Comunitario).

en su “Sección Orientación” y el llamado IFOP (Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca), pasarían a convivir con nuevos conceptos como el de “cohesión económica y social” que plasmarían el cambio de estrategia de los órganos comunitarios en una etapa que comienza con la ampliación de la Comunidad Europea mediante la incorporación de dos nuevos Estados miembros: España y Portugal.

a. El Acta Única Europea

El AUE sentó las bases de una verdadera Política de Cohesión, en contrapartida a las cargas monetarias y financieras impuestas por el Mercado Único, con una mayor incidencia para los países situados en la cuenca del Mediterráneo donde la situación económica y social de sus ciudadanos en poco se asemejaba a la de los países del norte de Europa.

Efectivamente, la incorporación de Grecia en 1981 y de España y Portugal en 1985, puso de manifiesto la necesidad de insuflar la PRC en pro de conseguir hacer desaparecer, de forma paulatina, las desigualdades económicas entre las regiones europeas.

Los objetivos generales de la nueva PRC quedaron recogidos en el artículo 130A del Tratado²⁶ en el que se recoge: “A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social. La Comunidad se propondrá en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales”.

Al artículo 130A del Tratado, debemos añadir los artículos 130C, 130D y 130E primer párrafo²⁷. El primero establece la función del FEDER que no es, sino, la de “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 declive”.

²⁶ Tras Ámsterdam, artículo 158 del TCE.

²⁷ Tras Ámsterdam, artículos 160, 161 y 162 respectivamente del TCE.

Por su parte, los artículos 130D y 130E, regulan las bases del procedimiento para poder llevar a la práctica el contenido material de los artículos anteriormente citados. Establece el artículo 130D: “Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 162, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión previo dictamen conforme del Parlamento Europeo y tras consultar al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, determinará las funciones, los objetivos prioritarios y la organización de los fondos con finalidad estructural, lo que podrá suponer la agrupación de los fondos. El Consejo, mediante el mismo procedimiento determinará asimismo las normas generales aplicables a los fondos, así como las disposiciones necesarias para garantizar su eficacia y la coordinación de los fondos entre sí y con los demás instrumentos financieros existentes”.

El artículo 130E señala: “Las decisiones de aplicación relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional serán tomadas por el Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 y previa consulta al Comité Económico y social y al Comité de las Regiones”.

El AUE²⁸ sentó las bases de lo que sería la nueva reforma de los Fondos Estructurales con la aprobación del Reglamento marco 2052/88²⁹, del Consejo, de 24 de junio de 1988. Dicho reglamento sirvió de puente entre el AUE y el TUE de 1992, en donde se crea un nuevo Fondo de Cohesión a través del Reglamento 792/93³⁰ bajo la

²⁸ Junto a la reforma de los Fondos Estructurales en 1988, la PRC queda arbitrada gracias al llamado “paquete Delors I”. Además:

- A. Se establecen los cuatro Principios Generales sobre los que se apoyará la reforma: Principio de Concentración, principio de Programación, principio de Cooperación y principio de Adicionalidad.
- B. Para el periodo 1988-1999, se establecerán cinco objetivos dentro de los Fondos Estructurales: Objetivo nº 1: Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas. Objetivo nº 2: Reconvertir las regiones o partes de regiones gravemente afectadas por el declive industrial. Objetivo nº 3: Facilitar la inserción de las personas expuestas a la exclusión del mercado laboral. Objetivo nº 4: Facilitar la adaptación de los trabajadores a las mutaciones y a la evolución de los sistemas de producción. Objetivo 5b: Facilitar el desarrollo y el ajuste estructural de las zonas rurales.
- C. Las iniciativas comunitarias serán las siguientes: RECHAR, ENVIREG, STRIDE, LEADER, INTERREG, REGEN, REGIS, EUROFORM, NOW, HORIZON; PRISMA, TELEMATICA, RETEX; KONVER.

²⁹ Reglamento (CEE) 2052/88 del Consejo de 24 de junio de 1988. DOCE L 185 de 15/07/1988.

³⁰ Reglamento (CE) 792/93 del Consejo de 30 de marzo de 1993. DOCE L 079 de 01/04/1993.

denominación “Instrumento Financiero de Cohesión” y posteriormente con su denominación actual³¹.

b. Tratado de la Unión Europea³².

El objetivo del Fondo de Cohesión se centra en prestar soporte financiero a proyectos en los sectores de Medio Ambiente y de las Redes Transeuropeas de infraestructuras de transportes en aquellos Estados miembros cuyo PIB *per cápita* sea inferior al 90% de la media comunitaria: Grecia, Irlanda, España y Portugal.

A diferencia de los otros Fondos, el de Cohesión va destinado a los Estados anteriormente citados, que son los beneficiarios, y no a las regiones. Quiere esto decir, que el presupuesto “regional” no incluye las ayudas que concede el Fondo de Cohesión. Debemos puntualizar que el TUE tenía como objetivo prioritario llegar a la consecución del Mercado Único y, de forma simultánea, a la Unión Económica y Monetaria. Para lograr dichos fines, se establecieron cuatro prerequisites de carácter económico y financiero que debían ser cumplidos por los gobiernos de los Estados miembros para poder formar parte de dicha unión:

“1. Un alto grado de estabilidad de precios que deberá acreditarse manteniendo en los doce meses que precedan a la decisión una tasa de inflación que no exceda en más de 1,5 puntos porcentuales a la registrada por los Estados miembros con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios.

2. Las finanzas públicas deberán encontrarse en una situación sostenible, lo que quedará demostrado si la proporción entre el déficit previsto o el real no sobrepasa el 3 por 100 del producto nacional bruto a precios de mercado.

3. Haber pertenecido durante al menos dos años al acuerdo cambiario del Sistema Monetario Europeo dentro de la banda estrecha de fluctuación, sin haber

³¹ Reglamento (CE) 1164/94 del Consejo de 16 de mayo de 1994. DOCE L 130 25/05/1994.

³² En el año 1994 se crea el Comité de las Regiones, cuyo precursor lo encontramos en el Consejo Consultivo de Colectividades Regionales y Locales creado en 1998. (Sobre el CdR véase *infra* 46).

Con la reforma operada en 1994, se pone en marcha el “paquete Delors II”. Las iniciativas comunitarias para este periodo se concentran en: LEADER II, INTERREG II, PESCA, URBAN, NOW; HORIZON, YOUTHSTART, INTEGRA, PYME.

registrado tensiones graves y, en particular, sin haber devaluado a iniciativa propia al tipo central bilateral de su moneda respecto de la ningún Estado miembro.

4. El tipo promedio de interés nominal a largo plazo en los doce meses previos a la decisión no deberá exceder en más de dos puntos el de los tres Estados miembros con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios”³³.

Era, pues necesario, que ante la previsible UEM los Estados “más débiles” necesitaran de un mayor impulso económico y social al fin de igualar al resto de sus compañeros europeos, y poder de este modo cumplir, en la llamada Tercera Fase de la UEM los requisitos señalados. El Tratado de Maastricht compaginó la realización de la UEM y del Mercado Único como pilar de la nueva etapa del proceso de integración política y económica de la Unión, con el reforzamiento de la PRC basada en la solidaridad financiera³⁴.

Junto al Fondo de Cohesión, el TUE puso en marcha un nuevo fondo estructural, el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP) en virtud de los Reglamentos 2081/93 y 2080/93 del Consejo de 20 de julio de ese año. Se trata de un Fondo, que aunque no se considere estrictamente dentro del grupo de los Fondos Estructurales, se regula conjuntamente con ellos. Su principal función es la reestructuración del sector pesquero.

c. Tratado de Ámsterdam

El Tratado de Ámsterdam de 1997 sigue profundizando en la cohesión e incluye también un Título sobre el empleo que saca a la luz la necesidad de actuar conjuntamente para reducir el paro. El Consejo Europeo de Berlín de marzo de 1999 supone el inicio de la última etapa en la que nos encontramos inmersos. En dicho Consejo, se decide reformar los Fondos Estructurales³⁵ junto a la modificación parcial del Fondo de Cohesión. La asignación para los Fondos Estructurales será de 213.000

³³ Císnal de Ugarte, Fernández Liesa, Moreiro González (1993, 54).

³⁴ Los Estados miembros más fuertes económicamente se percataron de la necesidad de desarrollar una PRC que no entorpeciese la realización de la UEM, fin primordial (aunque no el único) sobre el que descansaba el nuevo Tratado de Maastricht. Por tanto, a mayor cohesión y solidaridad social, —pero también económica—, mayores posibilidades de realización de la UEM.

³⁵ Reglamento (CE) 1260/1999 del Consejo de 21 de junio de 1999. DOCE L 161 de 26/06/1999.

millones de euros mientras que para el Fondo de Cohesión se destinarán 18.000 millones de euros dentro del período que abarca desde los años 2000-2006.

d. Período 2000-2006: La nueva PRC

Con la última reforma de los Fondos Estructurales³⁶, entramos de lleno en el nuevo siglo. La apertura de la Unión Europea hacia el Este, ha obligado a reconsiderar el planteamiento y funcionamiento de la PRC en su conjunto, debido al nuevo desequilibrio territorial y económico que se va a producir con la incorporación de los actuales Estados candidatos.

Los síntomas de esta preocupación de los gobiernos nacionales Estados miembros, ha dejado huella tanto en los objetivos como en las iniciativas comunitarias que han visto reducido su número. El cambio de orientación política puede ser considerada como el miedo, por parte de los Estados miembros beneficiarios de los fondos, de perder parte de las ayudas que reciben, lo que ha conducido a un “repliegue nacional” de los gobiernos europeos, olvidando los criterios de solidaridad y de cohesión económica y social, pilares básicos de la PRC.

De forma breve, veremos cuáles son los principios sobre los que descansa la PRC, los objetivos e iniciativas comunitarias de los Fondos Estructurales así como un sucinto repaso del Fondo de Cohesión, para llegar anticipadamente a la conclusión de que tras la reducción de los objetivos y las iniciativas comunitarias de los Fondos Estructurales, se esconde un elemento de regresión de la nueva política regional comunitaria.

•**Principios** sobre los que descansa la nueva PRC del periodo en curso son los siguientes:

“1º. Principio de CONCENTRACIÓN de las intervenciones.

2º. Principio de PROGRAMACIÓN que se plasma en los programas plurianuales y en el proceso decisorio a través de una serie de etapas.

³⁶ El nuevo período deriva de la “Agenda 2000” que mantiene los Fondos Estructurales en la perspectiva de incremento de las disparidades por ampliación con países de Europa central y oriental.

3°. Principio de COOPERACIÓN o COORDINACIÓN entre las administraciones regionales y nacionales en todas las fases del proceso, desde la elaboración de los proyectos hasta la aplicación de las medidas

4°. Principio de la ADICIONALIDAD, principio según el cual la asistencia comunitaria es un complemento al esfuerzo financiero de regiones y Estados, aunque sin suplirlos.

5°. Principio de SUBSIDIARIEDAD, que significa que las autoridades superiores sólo pueden y deben actuar cuando un objetivo determinado no puede alcanzarse satisfactoriamente a un nivel menos elevado. Dicho de otro modo, las responsabilidades deben ejercerse lo más cerca posible de las realidades, allí donde la acción pueda adaptarse mejor a la situación”³⁷.

a. Fondos Estructurales:

•Objetivos prioritarios de los Fondos Estructurales:

-Objetivo nº 1: El 70% de los créditos están destinados a la recuperación de las regiones menos desarrolladas, que representan el 22% de la población de la Unión.

-Objetivo nº 2: El 15% de los créditos sirven para la reconversión económica y social de las zonas con dificultades estructurales donde vive el 18% de la población europea.

-Objetivo nº 3: El 12,3% de los créditos favorecen la modernización de los sistemas de formación y el fomento del empleo y esto fuera de las regiones del Objetivo nº 1, en las cuales medidas de este tipo van incluidas en las estrategias de recuperación.

•Iniciativas comunitarias:

Existen en la actualidad cuatro Iniciativas comunitarias que tienen como finalidad definir soluciones comunes a problemas concretos. Estas iniciativas se benefician con el 5,35% de los créditos de los Fondos Estructurales:

-La cooperación transfronteriza, transnacional e interregional: **Interreg III**

-El desarrollo sostenible de las ciudades y de los barrios en crisis: **Urban II**

-El desarrollo rural mediante iniciativas locales: **Leader +**

-La lucha contra las desigualdades y las discriminaciones en el acceso al mercado de trabajo: **Equal**.

•Acciones innovadoras:

³⁷ Domínguez Cidoncha (1999, 79).

Destinadas a hacer emerger y experimentar nuevas ideas en materia de desarrollo (0,51%).

b. Fondo de Cohesión.

Recapitulando lo dicho hasta ahora sobre el Fondo de Cohesión, debemos señalar que dicho fondo fue creado por el Tratado de Maastricht de 1992 para cumplir uno de los objetivos marcados por la Unión Europea: fomentar el progreso económico y social y eliminar paulatinamente las divergencias económicas y sociales existentes entre las regiones de los Estados miembros.

Junto a la creación del Fondo de Cohesión, el Tratado de Maastricht también recogió la realización del Mercado Único y la UEM como punto final de un proceso por etapas que desembocaría en la creación de una única moneda (denominada en un primer momento ecu, hoy día euro) para que circulase en aquellos estados de la Unión que previamente hubieran cumplido determinados prerequisites económicos y financieros, los llamados criterios de convergencia. En este punto, Fondo de Cohesión y UEM quedarían entrelazados. Gracias al Fondo de Cohesión, aquellos Estados miembros beneficiarios del mismo –España, Portugal Grecia e Irlanda-, que en principio no cumplían los criterios de convergencia para pertenecer a la zona euro, se acercaron ostensiblemente, y de forma paulatina, a su cumplimiento, al mismo tiempo que se desarrollaron una serie importante de proyectos destinados a mejorar el medio ambiente y las infraestructuras de transporte en los citados países.

Para el período 2000-2006 el Fondo de Cohesión se nutre con una dotación de 18.000 millones de euros repartidos del siguiente modo: Grecia (16-18%), Irlanda (2-6%), Portugal (16-18%) y España (61-63,5%). Debemos añadir, que los cuatro Estados miembros beneficiarios del Fondo lo son por darse en ellos las siguientes condiciones:

1ª. El PIB es inferior al 90% de la media comunitaria.

2ª. Todos ellos siguen un programa de convergencia económica.

3ª. Si alguno de estos Estados miembros beneficiarios del Fondo, tienen un déficit público superior al 3% del PIB, no se aprobará ningún proyecto hasta que el déficit vuelva a estar bajo control.

Hay que destacar, que la ayuda máxima concedida por el Fondo de Cohesión, se sitúa entre el 80% y 85% de los gastos totales de los proyectos. Precisamente, son

proyectos y no programas –como ocurría en el caso de los Fondos Estructurales- lo que financia el Fondo de Cohesión debidamente identificados desde el principio.

•Funcionamiento del Fondo de Cohesión

El Fondo de Cohesión quedó regulado por el Reglamento 1164/1994³⁸ del Consejo, modificado en marzo de 1999³⁹. Según este texto, los Estados miembros que puedan beneficiarse del Fondo deben presentar sus solicitudes de financiación a la Comisión Europea. Este órgano comunitario toma una decisión en los tres meses siguientes. En aras de la eficacia, los conceptos de proyectos y de “fases de proyectos” deben indicarse en su presentación a la Comisión. En este momento, también debe adjuntarse a la propuesta de los Estados, una evaluación *a priori*. Esta evaluación permite a los países justificar la selección de los proyectos y explicar el impacto que éstos últimos tendrán sobre el medio ambiente.

La Comisión por su parte, comprueba que se cumplen todas las condiciones para aprobar una financiación del Fondo de Cohesión. Para ello, se tienen en cuenta:

1º. Las ventajas económicas y sociales a medio plazo del proyecto, demostradas por un análisis de costes y beneficios o coste-eficacia.

2º. La participación del proyecto en la consecución de los objetivos comunitarios para el medio ambiente o la red transeuropea de transporte.

3º. El respeto de las prioridades establecidas por los Estados miembros.

4º. La compatibilidad del proyecto con las demás políticas de la Comunidad y, por consiguiente, con las acciones emprendidas por los Fondos Estructurales comunitarios.

Los Estados son responsables de la ejecución de los proyectos y de su gestión financiera, así como del cumplimiento del calendario y del plan financiero. Regularmente, los servicios de la Comisión efectúan controles y cada proyecto está sujeto a un seguimiento regular.

3.1.2. Política Regional Comunitaria y ampliación de la Unión Europea

³⁸ Reglamento (CE) 1164/94 del Consejo de 16 de mayo de 1994. DOCE L 130 de 25/05/1994.

³⁹ Reglamento (CE) 1264/99 del Consejo de 21 de junio de 1999. DOCE L 161 de 26/06/1999.

En mayo de 2004, tras la adhesión de los estados candidatos, la UE contará con un total de 25 Estados miembros. Esta nueva ampliación, —la quinta en la historia de las primigenias Comunidades Europeas desde que fueron creadas en 1951 y 1957 por los seis países cofundadores—, supone, no solamente un cambio cuantitativo trascendental ya, que la incorporación de diez nuevos Estados miembros no puede ser comparable con ninguna de las ampliaciones vividas anteriormente, sino también, y de forma muy significativa, supone un salto cualitativo de extraordinaria importancia debido a las especiales características políticas, sociales y económicas de los inmediatos miembros de la nueva Europa, todos ellos anclados geográficamente (excepto Chipre y Malta) en Europa central y del Este: las tres Repúblicas bálticas (Estonia, Letonia y Lituania) junto con Eslovenia, Eslovaquia, Hungría, Polonia y la República Checa.

Los datos siguientes son reveladores para entender el alcance de esta nueva ampliación⁴⁰:

- La actual Unión Europea a 15 socios constituye un territorio de 3235.139 km² con una población de 370 millones de habitantes. La incorporación de los 10 países de Europa Central y Meridional, más Malta y Chipre, añadirá a la Unión Europea 106 millones de habitantes y 1.086.000 km², es decir, una superficie un 28% más de población y un 34% más de superficie. Ello quiere decir que la Unión Europea contará con una población de 477.000.000 de habitantes y una superficie de 4.321.139 km² tras la incorporación de los 12 nuevos Estados miembros incluidos en la próxima ampliación (Rumania y Bulgaria no se incorporarán en el 2004). Estas son las cifras a retener en la perspectiva de una Unión Europea a 27 socios a los que, en su momento, habrá que sumar Turquía que cuenta con 62.000.000 de habitantes y 779.452 km².

- Desde un punto de vista político, la ampliación supone la incorporación a la Unión Europea de 12 nuevos países con instituciones estables capaces de garantizar la democracia, el estado de derecho, y el pleno respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, ensanchándose así la familia de Estados comprometidos en el seno de la Unión Europea con unos mismos principios y valores.

⁴⁰ Ministerio de Asuntos Exteriores. Secretaría de Estado de Asuntos Europeos (2001, 11).

- Desde un punto de vista económico, los países candidatos incrementarán en un 16% el PIB del conjunto de la Unión Europea. Aun cuando los 12 países candidatos solo disponen en estos momentos de un 37% de PIB *per cápita* respecto de la media actual de la Unión Europea a 15 Estados, constituyen un área de fuerte expansión económica con altas tasas de crecimiento —superiores a la media de la Unión Europea— y un rico capital humano.

- Su interrelación con la Unión Europea es ya intensa, pues todos los países candidatos están ligados a ella mediante los llamados *Acuerdos de Asociación* y ya realizan entre el 55% y el 70% del total de su comercio exterior con la Unión Europea. Cuentan además con importantes instrumentos financieros comunitarios para facilitar su aproximación a la Unión Europea como son el programa PHARE⁴¹ (Hermanamientos y cohesión económica y social), el ISPA⁴² (para transporte y medio ambiente) o el SAPARD⁴³ (para la reforma agraria y el desarrollo rural), además de disponer de acceso a los créditos del BEI⁴⁴ (Banco Europeo de Inversiones) y del BERD (Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo)⁴⁵.

⁴¹ El programa **PHARE** fue adoptado por la CEE en 1989 teniendo como objetivo apoyar los procesos de reforma emprendidos por algunos países de Europa Central y oriental empezando por Polonia y Hungría, de ahí su nombre, condicionando la ayuda a la evolución democrática de las reformas. El programa PHARE fue ampliado a otros países, con la inclusión de la República Democrática Alemana (fusionada con la República Federal Alemana tras la caída del Muro de Berlín en 1989), Bulgaria, Checoslovaquia (hoy República Checa y Eslovaca), Rumania y la desaparecida Yugoslavia.

El programa se concentra en dos tipos de acciones: apertura de los mercados occidentales para incentivar la exportación de los PECO merced a la eliminación de obstáculos al comercio y el sistema de preferencias generalizadas, y asistencia técnica y económica a las reformas, con ayudas financieras a sectores clave como la agricultura, industria, energía, medio ambiente, comercio y servicios, apoyo a las PYMES (pequeñas y medianas empresas) y formación profesional.

El programa PHARE se ha convertido en el instrumento más importante de promoción económica para los preparativos de la ampliación. Para el periodo 2000-2006 el montante podría representar unos 1500 millones de euros repartidos del siguiente modo: 1º. Desarrollo institucional (formación, hermanamiento y equipamiento). 2º. Apoyo de inversiones mediante la cofinanciación de infraestructuras. 3º. Apoyo a proyectos de cohesión económica y social, siguiendo el modelo del FEDER y del FSE. (Tamames, 1999, 664 y 665).

⁴² El programa **ISPA** opera desde el año 2000. El ISPA (Instrumento Estructural de Preadhesión) con un presupuesto de 1040 millones de euros anuales se viene utilizando en el conjunto de los PECO a favor de los transportes y el medio ambiente, siguiendo el modelo de fondo de Cohesión destinado a los países menos prósperos de la Unión. A través de dicho instrumento se financian directamente aquellos proyectos medioambientales y de transporte. ([http:// europa.eu.int/comm/regional_policy](http://europa.eu.int/comm/regional_policy)).

⁴³ El programa **SAPARD** (Instrumento Agrícola de Preadhesión) cuenta con una asignación anual de 520 millones de euros. Dicho instrumento dirige su actuación hacia la reestructuración de la agricultura y al desarrollo rural en los países candidatos. ([http:// europa.eu.int\(comm/regional_policy](http://europa.eu.int(comm/regional_policy)).

⁴⁴ El **BEI** (artículos 198D y C del TCE) es la institución financiera de la CE, actuando a la vez, como institución comunitaria y como banco. Como institución, su misión consiste en contribuir al desarrollo

Precisamente, es este último punto el que nos da la bienvenida para analizar de forma breve el impacto de la nueva ampliación en lo que a Política Regional Comunitaria se refiere. Debemos apuntar, que la Comisión Europea —en previsión de las inquietudes surgidas en el seno de algunos Estados miembros, entre ellos las manifestadas por la delegación española en referencia a las consecuencias de la ampliación en la cohesión económica y social—, redactó dos Comunicaciones: “Primer Informe intermedio sobre la cohesión económica y social” y “Segundo informe intermedio sobre la cohesión económica y social”⁴⁶.

En el Primer informe intermedio la Comisión señala: “En lo referente a las rentas regionales (PIB) el análisis confirma que la ampliación de la Unión de 25 a 27 Estados miembros se acompañará de una reducción importante del PIB por habitante y

equilibrado de la Comunidad. Para ello, actuando como banco, interviene en el mercado de capitales con objeto de recaudar fondos destinados a su finalidad: intervenir principalmente en las zonas menos desarrolladas de la Comunidad.

⁴⁵ Otros instrumentos de solidaridad financiera que completarían a los anteriormente citados serían:

1º. Programa **THACIS**: (Technical Assistance to the Community of Independent Status) es una iniciativa de la Unión Europea en pro de los países independientes de la antigua URSS, más Mongolia, todos los cuales pretenden ir a una economía de mercado estrechando sus lazos con la UE. Se nutre del presupuesto comunitario, y subvenciona el proceso de transformación de los mencionados países hacia una sociedad democrática y de economía de mercado. (Tamames, 1999, 665).

2º. **NIC**: Nuevo Instrumento Comunitario. Su misión consiste, a través de créditos reembolsables, en financiar proyectos e inversiones que contribuyen a la convergencia e integración de las políticas económicas de los Estados miembros y al refuerzo de la competitividad de la economía comunitaria.

3º. **Comité de las Regiones**: Simplemente señalar, que el CdR creado en 1994, y cuya naturaleza jurídica se encuentra a medio camino entre asamblea y órgano consultivo, surge a raíz del doble proceso que apuntábamos al comienzo de este epígrafe: el llamado regionalismo, que se concreta en la descentralización jurídico-territorial de cada Estado miembro mediante la formación de entes locales y regionales, que actúan como actores políticos-sociales dentro del proceso de construcción de Europa. Precisamente, son los representantes de los entes regionales y locales los que ocupan los órganos del Comité dividido para el ejercicio de sus funciones en una Asamblea Plenaria, la Mesa de la Presidencia y las Comisiones (y subcomisiones). El CdR se ocupa de temas relacionados directamente con la política regional comunitaria, y aunque no posee el carácter de órgano de la Unión, si se prevé que se le consulte, de forma obligatoria, en las materias relacionadas con dicha política, tales como cohesión económica y social, sanidad pública, redes transeuropeas, telecomunicaciones, enseñanza y juventud entre otras.

Se ha criticado mucho cuál es el alcance real de las decisiones del CdR, habida cuenta de su falta de personalidad jurídica como institución comunitaria, y de su carácter de órgano de consulta, por citar dos de los muchos interrogantes que se plantea en torno a la eficacia de dicho Comité. No obstante, la labor ejercida por el CdR debe ser valorada de forma positiva: no debemos olvidar que el principal logro del CdR es haber conseguido que las regiones y los entes locales sean, por ahora, escuchados en el seno de la Unión Europea. (Morata, 1998, 261, 281).

⁴⁶ Véase “Primer informe intermedio” COM (2002) 46 final de 30 de enero 2002 y “Segundo informe intermedio” COM (2003) 34 final de 30 de enero de 2003. Ambas comunicaciones son continuadoras de la labor ejercida por la Comisión Europea en su “Segundo informe sobre la cohesión económica y social”, COM (2001) 24 final de 31 de enero de 2001. (http://europa.eu.int/comm/regional_policy).

de un aumento de las disparidades regionales y territoriales a una escala inédita durante las anteriores ampliaciones”⁴⁷.

La conclusión extraída después de la realización del “Segundo informe” de la Comisión, recogida en este “Primer informe intermedio” era, ante todo inquietante. Parecía que la ampliación iba a aumentar de nuevo, como ocurrió con la incorporación de España y Portugal, las disparidades a nivel económico entre las distintas regiones europeas.

Pero además, la preocupación de los Estados miembros beneficiarios del Fondo de Cohesión radicaba en saber, que iba a ocurrir con las ayudas comunitarias cuando se materializase el paso de 15 a 25 miembros, teniendo en cuenta, según se escuchaba en los pasillos de Bruselas, que los nuevos Estados miembros entrarían en la Unión en una situación “en precario”, con lo que para igualarse al resto de miembros comunitarios iban a necesitar recibir un tanto por ciento muy elevado, debido a que, serían sus regiones las que estarían más necesitadas de dichas ayudas concretadas a través de los fondos, siempre atendiendo a los indicadores económicos que enunciábamos en el epígrafe 3: tasa de paro, PIB, nivel de productividad.

Pues bien, las conclusiones del Primer informe intermedio recogidas en el “Segundo informe intermedio” siguen destacando que la ampliación de la UE en 2004, va a significar un aumento de las disparidades en las regiones de la Unión y una situación del empleo menos positiva.

En el debate sobre el futuro de la política de cohesión se plantearon varios temas clave como la necesidad de continuar concentrando los recursos en las regiones menos desarrolladas, la necesidad de dar un trato especial a ciertas regiones – por ejemplo, las que ya no son subvencionables a causa del efecto estadístico, las regiones ultra periféricas, las regiones insulares con poca densidad de población, el fortalecimiento de la cooperación interregional, la simplificación de la gestión y un mayor descentralización, etc....

⁴⁷ COM (2002, 2).

IV. CONCLUSIÓN

La nueva Europa del año 2004, debe cerrar un círculo europeo de reunificación y de fortalecimiento del peso de Europa en el mundo, con cotas de paz, estabilidad y prosperidad para todos los ciudadanos que conviven, o van a comenzar a convivir dentro de los límites territoriales de la Unión Europea, pero sin olvidar su proyección hacia el exterior.

La tarea no se presenta nada fácil. Los primeros constructores de la Europa comunitaria, se dieron cuenta, de que por encima de las diferencias políticas entre las naciones europeas, llegando éstas a protagonizar los dos episodios más cruentos del siglo XX, debía prevalecer la idea, de la unidad de Europa. Europa, sus ciudadanos, estaban obligados a buscar nuevas vías de cooperación y de desarrollo. La misión, se puso en marcha. Europeístas y antieuropeístas se dieron la bienvenida en un proyecto que comenzó hace más de cuarenta años.

A lo largo de todo el proceso de integración política y social por el que ha ido discurriendo las Comunidades Europeas, la aparición de nuevos actores políticos, se ha mostrado como una realidad indiscutible, a saber: si bien, los gobiernos nacionales y su organización jurídica-política tradicional los Estados-nación, se debaten entre la posición intergubernamental y supranacional, —fidel reflejo de la actual composición del organigrama europeo—, la reconstrucción de Europa, necesita de un impulso político-social de mayor envergadura.

Los ciudadanos europeos, en su más álgido reconocimiento como sujetos de pleno derecho gracias al estatuto jurídico-político creado a partir del TUE, conformarán el sustrato social otorgador de legitimación al conjunto de las instituciones comunitarias responsables directos del proceso de integración política. De esta forma, la ciudadanía europea, contribuye de manera decisiva en dicho proceso al legitimarlo, mostrándose como un factor político-social indispensable dentro del mismo.

A su vez, —junto al desarrollo del europeísmo, y su expresión directa a través del ciudadano europeo—, los Estados-nación deben mirar hacia su interior y reconocerse dentro de su propia realidad territorial a través de las regiones, reflejo de su propio devenir histórico. Regionalismo y europeísmo, cohesión e integración, deben

avanzar de forma simultánea dentro del lento, pero seguro proceso de integración político-social por el que discurre la Unión Europea.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- De Blas Guerrero, A. (dir.), (1997) *Enciclopedia del nacionalismo*. Tecnos. Madrid.
- Brunet, F. (1999) *Curso de integración europea*. Alianza Editorial. Madrid.
- Cisnal de Ugarte, E.S., Fernández Liesa, C.R. y Moreira González, C. (1993) “Descripción, análisis y comentarios al Tratado de la Unión Europea”, Mc Graw Hill. Madrid.
- Closa, C. (1992) “The concept of citizenship in the Treaty on European Union” en *Common Market Law Review*. 29(6): 1136-1169.
- Domínguez Cidoncha, R. (1999) “De la Política Regional Comunitaria a la Política de Cohesión: presente y futuro de los Fondos Estructurales”, en Maesso Corral M. González Blanco, R. (coords.) *El futuro de la Unión Europea*. Universidad de Extremadura.
- Juárez Pérez, P. (1998) *Nacionalidad estatal y ciudadanía europea*. UNED. Madrid.
- Landáburu, E. (1993) “El papel de las infraestructuras en el desarrollo regional y en la política regional de la Comunidad”, en *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*. 97(1): 341-347.
- Liñán Noguera, D. J. “De la ciudadanía europea a la ciudadanía de la Unión”, en *Gaceta jurídica de la CE*. 53: 63-99.
- Marshall, T. H. y Bottomore, T. (1998) *Ciudadanía y clase social. Ciudadanía y clase social cuarenta años después*. Versión de Pepa Linares.
- Morata, F. (1998) *La Unión Europea: Procesos, actores y políticas*. Ariel. Barcelona.
- Povadera, P. (1998) “Política Regional Comunitaria. Los Fondos Estructurales” en *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*. 22: 1-65.
- Sánchez Cuenca, I. (1999) “El déficit democrático de la Unión”, en Llamazares, I. y Reinares, F. *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*. Tirant lo Blanch. Valencia
- Secretaría de Estado de Asuntos Europeos (2001) *Plan Marco países candidatos a la Unión Europea 2001-2004*. Ministerio de Asuntos Exteriores.
- Schmitter, P.H. (1996) “Cómo debería democratizarse la Unión Europea y por qué: algunas reflexiones” en *A Distancia*, otoño, 53:129-140.
- Tamames, R. (1999) *La Unión Europea*. Alianza Editorial. Madrid.
- VV.AA. (1998) *Leyes Sociales Internacionales y Comunitarias*, Centro de Estudios de Ramón Areces. Madrid.