

Andalucía y sus relaciones con la Unión Europea (aspectos jurídico-políticos)

Juan Manuel de Faramiñán Gilbert
Universidad de Jaén.

BIBLID [0213-7525 (2001): 63: 229-246]

PALABRAS CLAVES: Andalucía, Unión Europea.

KEY WORDS: Andalucía, European Union.

RESUMEN:

Cuando en 1986 España ingresa en las Comunidades Europeas, al igual que en el resto de los Estados miembros, se establecen, en el marco de los Tratados constitutivos, una serie de transferencias de competencias soberanas a las Instituciones comunitarias. Por otra parte, España al ser un Estado autonómico, dentro del mosaico que lo constituye transfiere, también, competencias a las Entidades autónomas reguladas por sus correspondientes Estatutos. Ambas transferencias, *ad extra* y *ad intra*, se encuentran jurídica y políticamente respaldadas por la Constitución Española. Dentro de este contexto, la Unión Europea promueve una serie de políticas comunitarias que tienen como finalidad el desarrollo de las regiones europeas, a través de acciones estructurales y de ayudas económicas. A la Comunidad Autónoma de Andalucía le ha correspondido gozar de importantes beneficios en el marco de estas políticas, por lo que en reiteradas ocasiones ha manifestado su interés, como Comunidad autónoma, de hacer oír su voz en las Instituciones Europeas cuando en éstas se diriman cuestiones que estén dentro del catálogo de las competencias exclusivas atribuidas a la Administración andaluza. Además, a partir de una importante sentencia del Tribunal Constitucional, se ha admitido la posibilidad de que las Comunidades autónomas puedan abrir una Oficina de representación en Bruselas, por lo que la Junta de Andalucía promulga un Decreto, en 1995, con el que formaliza la apertura de una Delegación en la capital comunitaria con la idea de defender los intereses de Andalucía ante las Instituciones de la Unión Europea.

ABSTRACT:

Entering the European Union in 1986, Spain, as the rest of the Member States, transfers, as it is stabilised in the framework of the Treaties, a series of sovereign competences in favour of the communitarian institutions. Being Spain an autonomic State, constituted by a medley of autonomic entities, it transfer, as well, competences to the mentioned entities, which are regulated by its correspondent Statutes. Both transferences, *ad extra* and *ad intra*, find it selves supported by the Spanish Constitution. In this context, the European Union promotes a series of communitarian policies that have as main objective the development of the European regions, through structural actions and economic aids. The Autonomic Community, to make its voice been heard in the European Institutions when these are resolving on questions attributed to the Andalusian Administration. Also, from a very important sentence of the Spanish Constitutional Court, it has been admitted the possibility for the Autonomic Communities to open a representation Office in Brussels. In this context, the Junta de Andalucía (Autonomic Government) enacted a Decree, in 1995, in which it formalises the opening of a Delegation in the communitarian capital, for the defence of the interest of Andalucía before the European Union Institutions.

I. Para introducirnos en el tema de la región andaluza y su relación con el fenómeno que llamamos comunitario, es decir, con su vertebración dentro del proceso regional en el marco de la Unión Europea, debemos, primero de todo, realizar dos reflexiones: por un lado, el desarrollo del fenómeno de la integración entre los países comunitarios, y por otro lado, la situación de Andalucía dentro de España y en el contexto europeo.

Por lo que respecta a la Unión Europea, debemos señalar que ésta se encuentra comprometida en una dinámica de sucesivas ampliaciones y que nos presenta un tejido en continua transformación. En efecto, en el horizonte de esta primera década del siglo XXI, además de los quince Estados, que en la actualidad son miembros, se prevé la entrada de trece Estados más, (los PECO países de Europa Central y Oriental, que conforman el Grupo de Luxemburgo -1998-: República Checa, Estonia, Hungría, Polonia, Eslovenia y un mediterráneo, Chipre; y el Grupo de Helsinki -1999-: Bulgaria, Letonia, Lituania, Rumania, Eslovaquia y un mediterráneo, Malta y el caso particular de Turquía). Las nuevas tendencias (cumbre de Sevilla 2002) se inclinan por dejar fuera del primer bloque de ingreso a Rumanía, Bulgaria y Turquía. Lo que indudablemente, cambiará la política comunitaria, en particular en su vertiente regional, ante la presencia de nuevas regiones, y en especial, en lo que se refiere a la distribución y destino de los fondos estructurales, por el ingreso de regiones susceptibles de acogerse al sistema de ayudas y subvenciones provenientes de estos fondos y con un desarrollo económico inferior al de Andalucía, que traerá, como consecuencia, evidentes recortes a regiones que tradicionalmente se han beneficiado de los mismos.

Además, la implantación del Euro dentro de la Unión Económica y Monetaria y las sucesivas modificaciones, de mayor calado, de los Tratados comunitarios: Acta Única Europea, Tratado de Maastricht, Tratado de Amsterdam y recientemente el Tratado de Niza (que deberá ser ratificado), han modulado un modelo comunitario que en mucho se diferencia con el de los orígenes. El de aquellas tres Comunidades Europeas que han dado lugar a la Unión Europea en la que se articulan no sólo el pilar comunitario compuesto por esas tres comunidades sino también dos pilares intergubernamentales (la PESC: política exterior y de seguridad común y la CPJP: cooperación policial y judicial en materia penal), en donde el ciudadano comunitario ha cobrado un protagonismo determinante, y como consecuencia de ello, la Europa de los pueblos y de las regiones. Sin olvidar, tampoco, el principio de subsidiariedad que se acuña en Maastricht y por medio del cual la UE delega en los Estados miembros y en las autoridades regionales y locales todas aquellas acciones que puedan desenvolverse mejor en los ámbitos que no sean de competencia exclusiva de la Comunidad.

En este sentido, las acciones estructurales, que han sido uno de los pilares fundamentales del desarrollo regional, hay que enmarcarlas dentro de un contexto

más amplio como es el de la cohesión económica y social, de la cual España, especialmente durante la administración socialista, fue una de las principales defensoras en el seno de la Unión. Ello implica que todas las políticas comunitarias deben coadyuvarse en este sentido, y como ha señalado un informe de la Oficina de la Comisión Europea en Madrid¹, *“aún teniendo en cuenta que las acciones estructurales representan en 1999 el 35% del presupuesto comunitario, no hay que perder de vista el impacto que otras políticas, especialmente la política agraria común (PAC), tendrán sobre la cohesión económica y social”*.

II. La segunda reflexión que deseo hacer, es la de situar a Andalucía en el contexto europeo. Nuestra región como una de las diecisiete comunidades autónomas que enriquecen la armazón estructural de España, es la segunda región en superficie de nuestro país con una extensión de 87.268 km² y que representa en torno al 2% del territorio de la UE. Posee, sin lugar a dudas, una catalogación geoestratégica importante, ya que su ubicación la convierte en la frontera meridional de Europa, a corta distancia en kilómetros del norte de África y por tanto, la vía de comunicación natural entre Europa y el Magreb. Por otra parte, su extenso litoral que se baña con las aguas del océano Atlántico y con el Mediterráneo la dota de una importante red de puertos en los que se destaca el de Algeciras como uno de los más importantes de España y de Europa².

Sin embargo, más allá de su localización geográfica, que la hace región fronteriza como hemos visto, Andalucía se coloca, por las características de su estructura económica y la insuficiencia de sus infraestructuras productivas o por el grado de desarrollo de sus comunicaciones, entre las regiones periféricas de la Unión Europea. Por otra parte, no debe pasarnos desapercibido que Andalucía es la comunidad autónoma más poblada de España, con 7,2 millones de habitantes, a la que se ha sumado una dinámica de crecimiento particularmente intensa que le ha llevado a duplicar la media comunitaria en el período 1982-1992 y por ende a producir más de la mitad del crecimiento poblacional de España en los últimos quince años³, lo que trae aparejado un amplio contingente de población menor de 25 años.

Un análisis de la estructura de población de la Comunidad andaluza nos permite observar sus desiguales características dentro del Plan de ordenación del territorio, dividido en cuatro unidades territoriales: áreas urbanas, áreas litorales, áreas agrícolas interiores y áreas de montaña, lo que nos permitirá entender, más adelante, la distribución de las ayudas estructurales provenientes de la Unión Europea.

1. Informe de la Representación en España de la CE, Madrid (europa.eu.int/spain/ccaa): Andalucía de 6-2-2001, pp. 1-2
2. Vid. Informe citado europa.eu.int/spain/ccaa)Andalucía.
3. 800.000 nuevos habitantes del total de 1.530.000 que ha aumentado la población en el conjunto del país.

Se detecta que a partir de la década de los años noventa, más del 50% de la población andaluza reside en las principales áreas urbanas. Así, en el periodo 1981-1991, se observa una mayor tasa de crecimiento demográfico de las áreas urbanas de menor tamaño (con la excepción de Jaén), lo que puede traer aparejada una consolidación de la red de ciudades dentro de la región. Por lo que se refiere a las áreas litorales, éstas presentan la evolución demográfica más elevada de Andalucía dentro de la segunda mitad del siglo XX, alcanzando unos 700.000 habitantes, incluyendo las aglomeraciones urbanas litorales. Fue en el litoral mediterráneo donde se registró la dinámica demográfica más intensa de España durante la década de los años ochenta. En cambio, las áreas agrícolas interiores concentran en la actualidad algo más de 2 millones de habitantes. Las ciudades medias que muestran una acusada tendencia al estancamiento demográfico o están perdiendo efectivos poblacionales, se localizan fundamentalmente en las altas campiñas, altiplanicies y áreas de montaña; por el contrario, las situadas en vegas y campiñas bajas interiores, presentan mayor dinamismo. Por lo que respecta, finalmente, a las áreas de montaña, su principal característica es la vinculación de las fuentes de renta de la población a los recursos naturales y primarios de la zona (se calcula que en estas zonas, en torno al 40% de la población está dedicada a la agricultura), aunque hay que señalar que desde mediados de los años ochenta se asiste a una revalorización del potencial rural y a un incremento en la protección del medio ambiente, lo que está dando lugar a nuevas formas de ingresos, vinculadas particularmente con el turismo rural y la mejora en las condiciones de accesibilidad, que ha traído como consecuencia la fijación de la población, por lo que el sector terciario presenta expectativas de evolución progresiva a corto plazo⁴.

Hay que destacar, también, que la economía andaluza ha incrementado su participación en el conjunto de la economía española a partir de su integración en las Comunidades Europeas en 1986⁵. Sin embargo, Andalucía se sigue manteniendo como región de características periféricas, de tal manera que la evolución de la producción y de la población regionales, que han incidido de manera decisiva sobre el PIB por habitante, determinan que el PIB *per capita* en Andalucía se sitúe por debajo del 75% de la media comunitaria, y éste es el motivo por el cual nuestra región ha sido catalogada por la Unión Europea como región de Objetivo 1, y en consecuencia, beneficiaria de las ayudas estructurales que tal consideración conlleva, y nos coloca, hay que decirlo, entre las regiones menos desarrolladas de la UE.

Ello nos ha permitido beneficiarnos de forma notable de las ayudas otorgadas por los fondos estructurales en el marco de nuestra catalogación de región NUT-II

4. Vid. "Andalucía. Datos básicos", IEA. Instituto de Estadística de Andalucía.2000.

5. Vid. "Bases de datos de actividad empresarial de Andalucía". IEA. Instituto de Estadística de Andalucía.2000.

que forma parte junto con Murcia, Ceuta y Melilla de la región NUT-I (SUR), aunque como ya apuntaba al comienzo, esta catalogación tendrá que variar con el ingreso de nuevos Estados con regiones menos desarrolladas.

III. Una vez que hemos, esbozado el estado de la cuestión podemos pasar, ahora, a analizar lo que globalmente, en la Unión Europea, se llama la Europa de las regiones y su incidencia sobre la región andaluza.

Más de 180 regiones se encuentran catalogadas dentro del nivel NUT II, con la intención por parte de la Unión de corregir los desequilibrios regionales.

Hay que tener en cuenta que a partir de la reforma de Maastricht se realizó una profunda transformación de los fondos estructurales y se operó también un notable aumento de su dotación financiera, al punto que, en la actualidad, se plantea continuar con estas políticas de corrección dentro del periodo 2000-2006. Para ello se ha previsto una nueva ampliación de su dotación presupuestaria, por lo que la llamada "cuestión regional" mantiene la importancia de su papel que se ve, además, acrecentado por la actividad del Comité de las Regiones como foro de debate, y donde los gobiernos de naturaleza subnacional, ya sean regionales o locales tienen mucho que decir.

Tengamos en cuenta el reciente debate sobre la representación de las regiones, ya que en la actualidad el Gobierno mantiene conversaciones con las Comunidades Autónomas sobre su participación en las instituciones europeas, como es el caso del Consejo de la Unión. El debate se ha articulado a través de un Grupo de Trabajo creado por la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (*órgano multilateral en el que participan los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Administraciones Públicas y en el que participan cuatro comunidades -Cataluña, Extremadura, Madrid y la Rioja- por delegación de las diecisiete*). Recientemente -27 de noviembre de 2001- la Delegación de Extremadura presentó una propuesta sobre la participación de los Gobiernos autónomos en los Consejos de Ministros de la Unión Europea, en la que propone, que en la Delegación española, (si bien presidida siempre por un representante del Gobierno central, dado que la representación ante la Unión corresponde al Estado), el representante autonómico pueda asistir junto a la Delegación del Gobierno central. De tal modo podría asumir un comportamiento diferente de acuerdo con tres supuestos: a) si el asunto de que se trata es de competencia exclusiva de las comunidades autónomas su representante, tendrá capacidad plena para participar en las deliberaciones; b) si el tema debatido es de competencia compartida entre la Administración central y las autonómicas, el dirigente regional que acuda en la Delegación española, tendrá capacidad de intervenir en las deliberaciones previo acuerdo con el jefe de la delegación; y c) si la materia tratada en el Consejo de Ministros de la UE es de competencia exclusiva de la Administración central, el delegado autonómico no podrá participar en las deliberaciones.

No hay que perder de vista que Estados comunitarios con una distribución competencial similar a la de España, como son Alemania, Austria o Bélgica, han establecido una serie de mecanismos que posibilitan a los Länder y a las regiones belgas para que participen en las deliberaciones de las Instituciones de la Unión Europea, particularmente en el Consejo de Ministros de la Unión, o también, el caso de Portugal que ha abierto esta participación a representantes de Azores y Madeira. Por lo que parece evidente que transcurridos casi quince años del ingreso de España en las Comunidades Europeas ha llegado el momento de proceder a regular la participación de las Comunidades Autónomas en las Instituciones europeas.

IV. En este sentido, y para situarnos, recordemos cuales son los principales instrumentos que utiliza la UE con el fin de corregir las disparidades económicas regionales. Éstos son los fondos estructurales, las iniciativas comunitarias, y los fondos de cohesión en los que España ha desempeñado un importante papel en su consolidación.

Los primeros, los fondos estructurales, llamados así por estar destinados a promover la realización de reformas estructurales de carácter regional, agrario o laboral. Se trata de tres grandes fondos estructurales originales, como son el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola -Sección orientación, llamado FEOGA-orientación y el Fondo Social Europeo (FSE), a los que recientemente y tras la última reforma de 1993, se les ha unido el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP). Estos cuatro instrumentos financieros actúan a través de la concesión de subvenciones que son a su vez, complementados por el Banco Europeo de Inversiones, y las mismas se han ido incrementando a lo largo de estos años correspondiendo en 1988 al 17,7% del presupuesto comunitario, pasando en 1993 al 30,8% y en la actualidad se encuentra, como ya había apuntado, en el 37,7% del presupuesto comunitario⁶.

Con el fin de plasmarlos se han configurado los siguientes cinco objetivos prioritarios:

El Objetivo 1, destinado a las regiones NUTS II (en las que se encuentra Andalucía, como ya he señalado) que se caracterizan, en base a los datos de los tres últimos años, por poseer un PIB por habitante, igual o inferior al 75% de la media comunitaria. Se trata de las regiones menos desarrolladas de la UE, y su finalidad es la de fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las mismas, y para las que se aplican conjuntamente los fondos FEDER, FEOGA-orientación y FSE.

6. Vid. "Las Comunidades autónomas españolas en la Unión Europea". Representación en España de la Comisión Europea, 2000 y también, Programa operativo integrado de Andalucía 2000-2006. FEDER, FEOGA-O y FSE, Objetivo n° 1. España.

El Objetivo 2 está destinado a favorecer la reconversión de las regiones NUTS III, es decir, aquellas afectadas por problemas de declive industrial, lo que se evalúa teniendo en cuenta tres criterios: que la tasa de desempleo sea inferior a la media comunitaria, que el peso del empleo industrial sea superior a la media comunitaria y que en un espacio temporal determinado se haya producido un declive sustancial de este tipo de empleo. Los fondos asignados son el FEDER y el FSE.

Los Objetivos 3 y 4 (de carácter territorial) tienen como finalidad combatir el paro de larga duración y facilitar la inserción profesional de los jóvenes, siendo el FSE el instrumento destinado a estos fines.

Finalmente, el Objetivo 5 se subdivide en el Objetivo 5a (de carácter territorial) con la finalidad de acelerar la adaptación de las estructuras agrarias con intervenciones del FEOGA-orientación. Y, el Objetivo 5 b (de carácter regional) que trata de fomentar el desarrollo de zonas rurales por medio de subvenciones otorgadas por el FEDER, el FEOGA-orientación y el FSE, como en el caso del Objetivo 1. Las regiones que se benefician por este objetivo no sólo deberán tener un bajo nivel de desarrollo, sino que, además, han de tener un elevado índice de empleo agrario, un bajo nivel de renta agraria y una reducida densidad de población o marcada tendencia a la despoblación.

Para desarrollar su programación se ha establecido un plan de desarrollo en el ámbito de un Marco Comunitario de Apoyo (MCA) establecido por la Comisión Europea en concertación con el Estado miembro y las regiones interesadas, junto a la presentación de los correspondientes Programas Operativos (PO) para las regiones de los Objetivos 1 y 2, y para el caso del Objetivo 5b será el Documento Único de Programación (DOCUP) presentado por parte de los Estados miembros.

A título de información cabe resaltar que con el ingreso de Austria, Finlandia y Suecia a la UE, se creó un nuevo Objetivo 6, con la finalidad de actuar en las regiones, especialmente de Finlandia y Suecia, con una densidad de población muy baja.

Hay que señalar que el Objetivo 1, que es del que se beneficia Andalucía, absorbe casi el 70% de la dotación financiera de los Fondos estructurales, seguido a gran distancia por el Objetivo 2 que recibe algo más del 11%. España, que se beneficia con un 22% de los Fondos, es quien más recibe, frente al 14,3% de Italia, el 14,1% de Alemania, o al 10,1% respectivamente de Grecia y Portugal. Hay que recordar que la integración de la Alemania del Este supuso una merma importante para los demás beneficiarios de estas dotaciones, lo que nos permite pensar que con el ingreso de los nuevos Estados de la antigua URSS, los fondos se desplazarán hacia estos países en detrimento de España y otros Estados que habitualmente se han favorecido de los mismos⁷.

7. Vid. Unión Europea, Política regional y Cohesión, nota informativa nº 65 (1999) "Fondos Estructurales 2000-2006. Zonas subvencionables y distribución financiera.

Por lo que respecta a las llamadas Iniciativas comunitarias, cuya finalidad básica es reforzar la cohesión económica y social, se trata, también, de instrumentos específicos de la política estructural de la UE. Con ellas se apoyan operaciones de carácter transnacional, transfronterizo o interregional, con el fin de resolver ciertos problemas comunes a determinados grupos de regiones. A título de ejemplo, algunas de ellas son: Leader II, Pyme, Urban, Pesca, etc.

Los Fondos de cohesión, se crean en el Tratado de Maastricht, dentro del Protocolo relativo a la Cohesión Económica y Social, con el fin de actuar como complemento a las acciones estructurales comunitarias. Con el objetivo concreto de subvencionar actuaciones en materia de medio ambiente y redes transeuropeas (de transportes, comunicaciones y energía) en aquellos países de la UE que tengan un PNB por habitante inferior al 90% de la media comunitaria. Estos países son: España, Grecia, Irlanda y Portugal, con un grado de cofinanciación comunitaria, a cargo de este fondo, comprendido entre el 80 y el 85% del coste del proyecto. Hay que decir que en términos absolutos, el gran beneficiario del Fondo de cohesión (que empezó a operar en 1993) ha sido España que recibirá aproximadamente un 55% del presupuesto total del mismo, frente a Grecia y Portugal con un 18%, e Irlanda, en último lugar con un 9%⁸.

V. Volviendo al análisis de los Fondos estructurales, en Andalucía, de todos los citados, sólo nos hemos beneficiado con el Objetivo 1, junto con Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia y Murcia, más las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Se trata de un Objetivo amplio que cubre una población, sumadas todas estas regiones, de 23,3 millones de habitantes y que representa el 59,4% del total nacional. Estamos ante regiones, como la andaluza, que presentan un nivel de renta por persona aproximadamente del orden del 64% de la media comunitaria, y como ya vimos, el tope se encuentra en el 75% de la media comunitaria. Además, hay que sumar que tienen una importante tasa de paro, y presentan deficiencias importantes en distintos aspectos, particularmente en el terreno de las infraestructuras de base, o del sistema productivo o de los recursos humanos.

En el resto de los Objetivos, Andalucía no entra, aunque conviene resaltar que en el caso de España, además del Objetivo 1 ya citado, somos beneficiarios del Objetivo 2 (las comunidades de Aragón, Baleares, Cataluña, Madrid, Navarra, el País Vasco y la Rioja, favoreciendo a 7,9 millones de habitantes que suponen un

8. Vid. Rodríguez Cañas, E.: *"El Fondo de Cohesión: experiencias y perspectivas"*, CISS, *Noticias de la UE*, n° 181, febrero 2000, y también, *Doc. COM (99) 344 final, Comunicación de la Comisión, Directrices para los programas del periodo 2000-2006: "Los Fondos Estructurales y su coordinación con el Fondo de Cohesión"*.

20% de la población nacional), y del Objetivo 5b (las comunidades de Aragón, Baleares, Cataluña, Madrid, Navarra, el País Vasco y la Rioja, favoreciendo a 1,7 millones de habitantes que suponen un 4,4% de la población española).

Durante el periodo 1994-1999, que es el que hasta ahora se ha podido estudiar y evaluar, dado que ya ha finalizado⁹, el Marco Comunitario de Apoyo en el que participó Andalucía, estableció cuatro grandes objetivos prioritarios: 1. La mejora del sistema productivo, 2. La valorización y mejora de la calidad de vida y de los recursos humanos, 3. La integración y articulación territorial y 4. La dotación suficiente de infraestructuras básicas, tanto en materia de recursos hidráulicos como energéticos.

En base a ello, en el Marco Comunitario de Apoyo se establecieron los ejes de actuación en el ámbito de los distintos fondos estructurales, FEDER, FEOGA-orientación, FSE y IFOP.

De este modo, el Marco Comunitario de Apoyo estableció para el periodo 1994-1999, en las regiones de Objetivo 1, un coste total de casi 49 mil millones de Ecus, con una subvención comunitaria de 26.300 millones de Ecus, por el conjunto de los Fondos Estructurales señalados (alrededor de 16 mil millones de Ecus para el FEDER, 6 mil millones para el FSE, más de 3 mil millones de Ecus para el FEOGA-orientación, y casi mil millones de Ecus para el IFOP), por lo que el coste público proporcional a la subvención recibida y sobre el total del gasto sería algo más de 39 mil millones de Ecus.

En el reparto indicativo por regiones, ya lo hemos apuntado, Andalucía se llevó la "*parte del león*" con 6.870 millones de Ecus, frente a Asturias con 1.121, Canarias con 1.622, Cantabria con 584, Castilla-La Mancha con 1.908, Castilla y León con 2.862, Ceuta con 72, Extremadura con 1837, Galicia con 3.268, Melilla con 72 o Valencia con 1.002¹⁰.

Los Fondos estructurales previstos para el periodo 2000-2006 de un total de 183.564 millones de Euros para los quince Estados comunitarios, a España le corresponden, para el Objetivo 1, que es el que interesa a Andalucía, 37.744 millones de Euros y 200 millones para el IFOP (pesca) volviendo a ser el Estado que más recibe en este Objetivo, ventaja que se repite también en la suma total de los Objetivos con una suma final de 43.087 millones de Euros, seguida por Italia y Alemania.

En el periodo anterior, las inversiones se realizaron sobre todo en: a) integración y articulación territorial (autovías, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, teleco-

9. Vid. *"Comunidades Autónomas en la Unión Europea"*. Tercera edición. Elaborado por la Representación en España de Comisión Europea, 2000.

10. Vid. Comisión Europea: *"España. Marco Comunitario de Apoyo 1994-1999. Objetivo 1: desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas"*. 1996. Nota: teniendo en cuenta que en ese periodo aún no se había adoptado el euro.

municaciones), b) en desarrollo del tejido económico (industria agro-alimentaria, artesanías, formación profesional), c) en turismo (ayudas y valoración de los recursos culturales de interés turístico), agricultura y desarrollo rural, pesca, d) en infraestructuras de apoyo (agua, energía, protección y mejora del medio ambiente, investigación y desarrollo, equipamientos sanitarios), e) en valoración de recursos humanos (refuerzo de la formación técnico profesional, formación continua de trabajadores, integración en el mercado de trabajo de personas con dificultades específicas) y finalmente, f) en las cuestiones de asistencia técnica e información.

VI. Una vez comentadas estas acciones, conviene realizar una valoración o evaluación del impacto de éstas, en la economía nacional y andaluza¹¹.

Con referencia al periodo 1989-1993, para el que ya existen evaluaciones con un elevado grado de precisión, hay que señalar que los principales logros se han reflejado en las regiones españolas de Objetivo 1 (entre ellas en Andalucía), dado que se ha registrado un incremento de su tasa de crecimiento anual en un 0,25% (la mitad corresponde como resultado directo de las ayudas de los Fondos estructurales). Además, lo interesante es que el PIB por habitante en nuestra región vio reducido su *gap* en relación con la media comunitaria en un 16,5% como consecuencia de haber pasado a representar el 68,3% de la misma en 1988 al 73,5% en 1993, con tendencia a aumentar en un 3% más.

Como ejemplo de estas actuaciones, dentro del FEDER podemos citar el tren de alta velocidad (AVE) Madrid-Sevilla, la autovía A-92 (Sevilla-Granada-Baza) que más allá de los problemas que ha presentado por la configuración del terreno, representa la columna vertebral de los transportes de carretera por Andalucía, los tramos Granada-Jaén-Bailén, y entre otras, las obras de alcance realizadas en materia de I+D, donde destaca el parque tecnológico de Málaga.

En el campo de la formación profesional hay que señalar la promoción de acciones de investigación y desarrollo del que se han beneficiado muchas universidades o las actividades de formación dentro de las ayudas derivadas del FSE.

Por lo que respecta al FEOGA-orientación es importante la contribución al desarrollo rural de Andalucía y en particular a la comarca de Jaén, a través de la adopción de medidas horizontales, con ayudas para favorecer explotaciones, o pagos compensatorios a agricultores o ayudas a la instalación de jóvenes agricultores, o por otra parte, con programas de mejora de infraestructuras, abastecimiento de aguas, sistemas de irrigación, lucha contra la erosión y prevención de incendios forestales, lo que ha contribuido, en Andalucía, a luchar contra el paro.

11. *Vid. Documento editado por la Comisión Europea: "El impacto de las políticas estructurales sobre la cohesión económica y social de la Unión. 1989-1999".*

En la Comunicación elaborada por la Comisión Europea¹² se establecen una serie de directrices en torno a tres prioridades estratégicas de carácter regional, como son en primer lugar, la competitividad regional, en segundo lugar, la cohesión social y el empleo y finalmente, el desarrollo de zonas rurales y urbanas.

VII. Por lo que respecta a la política institucional seguida por nuestra Comunidad Autónoma, la Junta de Andalucía, ha elaborado una estructura político-administrativa en relación con la Unión Europea que le permite mantener un flujo de contactos e información importantes. Se trata de un complejo entramado que, sin embargo, resulta eficaz y que no sólo pone en marcha estructuras que se asientan en sede jurídico-administrativa de la Junta en Sevilla, sino que también se ha abierto una Delegación de la Junta de Andalucía en Bruselas,

Corresponde a la Consejería de Presidencia de la Junta a través de la Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación Exterior las competencias de coordinación de asuntos europeos, ayudas y coordinación al desarrollo, encontrándose también adscritos a dicha Consejería la Comisión de Asuntos Europeos y Cooperación Exterior y la Delegación de la Junta de Andalucía en Bruselas.

La Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación Exterior tiene como atribuciones: a) la coordinación general de las actuaciones de la Junta de Andalucía derivadas de la pertenencia de España a las Comunidades Europeas, representando a la Comunidad Autónoma ante los órganos de coordinación técnica de la administración del Estado en estas materias, b) seguimiento y estudio del derecho y políticas comunitarias, así como la adecuación de los mismos a las actuaciones de la Junta de Andalucía, c) asesoramiento e información a todos los órganos de la Junta en materia de Comunidades Europeas y cooperación exterior, d) proponer, y en su caso, impulsar las medidas necesarias para la más eficaz adaptación de la normativa autonómica a la comunitaria, e) acción formativa, divulgación e información a los distintos sectores sociales y económicos en materia de asuntos comunitarios, f) Asesoramiento e información a todos los órganos de la Junta de Andalucía en materias relacionadas con la Unión Europea y con el Consejo de Europa, g) coordinación de la cooperación interregional y transfronteriza, h) coordinar, en el ámbito de competencias de la Junta de Andalucía de las relaciones institucionales derivadas de la participación de Andalucía en el Comité de las Regiones, en el Congreso de los poderes locales y Regionales del Consejo de Europa y en otras organizaciones regionales, i) coordinación de las actuaciones de proyección exterior que lleve a cabo la Junta de Andalucía en áreas geográficas distintas de la

12. *Doc. COM (99) 344 final, Comunicación de la Comisión, Directrices para los programas del periodo 2000-2006: "Los Fondos Estructurales y su coordinación con el Fondo de Cohesión".*

Unión Europea, j) coordinación de las actuaciones de la Junta de Andalucía en materia de ayuda y cooperación para el desarrollo y, k) coordinación de las acciones de apoyo a los entes de la Comunidad Autónoma de Andalucía con presencia en el exterior¹³.

Por tanto¹⁴, a la Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación Exterior le corresponde la coordinación y asesoramiento general de las actuaciones de la Junta de Andalucía en el exterior, especialmente las derivadas de la pertenencia de España a la Unión Europea y, en particular, las atribuciones que acabo de señalar más arriba. Igualmente, le corresponden las funciones relativas a la Delegación de la Junta de Andalucía en Bruselas, como veremos más adelante.

Es a través del Decreto 318/1988¹⁵, cuando se asignó a la Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación Exterior las funciones de análisis documental y asesoramiento al Presidente y al Consejo de Gobierno en materias relacionadas con las Comunidades Europeas con el objeto de facilitar la labor de dichos órganos en la búsqueda de una mayor eficiencia.

Por medio del Decreto 61/1995¹⁶ la Dirección General cambió de nombre y de Dirección General de Asuntos Comunitarios, pasó a llamarse, Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación Exterior.

En su día, fue a través del Decreto 122/1991¹⁷ cuando se creó la Comisión de Asuntos Comunitarios, (que luego, por Decreto 61/1995, como ya vimos, pasa a denominarse Comisión de Asuntos Europeos y Cooperación Exterior) como órgano interdepartamental de coordinación general con una serie de cometidos como son: a) el seguimiento del cumplimiento en Andalucía de la normativa comunitaria con especial atención a lo relativo a las ayudas de Estado, b) el examen de la incidencia en nuestra Comunidad Autónoma de la integración en las CCEE y análisis de las posibles medidas a adoptar en el marco de las competencias asumidas por la Junta de Andalucía, c) conocer los proyectos elaborados por los distintos órganos de la Junta de Andalucía susceptibles de participar en políticas o programas comunitarios, d) conocer los proyectos de cooperación exterior impulsados por la Junta de Andalucía y, e) favorecer la participación activa de Andalucía en el Comité de las Regiones y en el Congreso

13. Vid. artículo 1 del Decreto 61/1995. Junta de Andalucía

14. Y de acuerdo con el artículo 12 del Decreto 302/2000, de 13 de junio, "por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia". Consejería de Presidencia. BOJA n° 70 de 17 de junio de 2000, p. 9.208.

15. De 22 de noviembre, "por el que se modifica la estructura orgánica de la Consejería"; Consejería de Presidencia. BOJA n° 96 de 25 de noviembre de 1988, pág. 5024.

16. De 14 de marzo "relativo a la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia", Consejería de Presidencia. BOJA n° 44 de 18 de marzo de 1995, pág. 2468.

17. De 18 de junio "sobre coordinación de Asuntos Comunitarios", Consejería de Presidencia. BOJA n° 50 de 22 de junio de 1991, pág. 4678.

de los Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa. La Comisión estará integrada por el Consejero de Presidencia (presidente), el Secretario General de Economía (vicepresidente), el Director General de Asuntos Europeos y Cooperación Exterior, un representante de cada una de las restantes Consejerías, y otro por el Instituto de Fomento de Andalucía, con categoría, al menos de Director General, como vocales y como secretario, un funcionario de la Dirección General con voz pero sin voto.

VIII. Así mismo, resulta ilustrativo destacar que la Consejería de Economía y Hacienda, a través de la Dirección General de Fondos Europeos, se encarga de la programación, seguimiento, evaluación y coordinación de las actuaciones derivadas de las intervenciones de los Fondos estructurales, Fondos de cohesión y otros instrumentos de la Unión Europea, actuando como órgano técnico en las relaciones con la Administración Estatal y Comunitaria en dicho punto¹⁸.

También, hay algo que agregar en relación con la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico quien, a través de las Direcciones Generales de Formación Profesional Ocupacional y Empleo e Inserción, será responsable de las medidas que se presenten en relación con el Fondo Social Europeo. Además, no hay que olvidar, que dentro de la Consejería de Agricultura y Pesca las Direcciones Generales de Pesca, de Desarrollo Rural, de la Promoción Agraria y de la Investigación y la de Formación Agraria y Pesquera se ocupan de los programas de la Unión Europea que afectan a estas materias. En el caso concreto de las ayudas a este sector con cargo a la sección garantía del FEOGA, su gestión corresponde a la Dirección General del Fondo Andaluz de Garantía Agraria¹⁹.

Por su parte la Consejería de Agricultura y Pesca, a través de sus servicios de Seguimiento de la Política Agrícola Común y de Estudios y Estadísticas, puso en marcha la elaboración de un Informe sobre la Aplicación de la PAC en Andalucía²⁰, cuyo objetivo ha sido el de estudiar la aplicación de esta política comunitaria durante los últimos cuatro años (1996-99). En él se analizan subsectores agrícolas como el aceite de oliva, frutas y hortalizas, o algodón y cultivos herbáceos, teniendo en cuenta la importancia de los mismos dentro del sector agrario de Andalucía y la

18. Vid. artículo 15, "Dirección General de Fondos Europeos", Consejería de Economía y Hacienda. Decreto 137/2000, de 16 de mayo, "por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda". BOJA nº 59, de 20 de mayo de 2000, p. 7.850.

19. Vid. Decreto 244/2000, de 31 de mayo, "por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico", Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico. BOJA nº 66, de 27 de mayo de 2000, p. 8.649.

20. Vid. Informe de seguimiento de la aplicación de la PAC en Andalucía: principales acontecimientos de la PAC en el período 1996-99; Reformas en la regulación de sectores con especial importancia en Andalucía.

importancia de las transferencias comunitarias recibidas desde la UE en la región andaluza²¹.

IX. Merece una especial atención el caso de la Delegación de la Junta de Andalucía en Bruselas creada por Decreto 164/1995²². Con ello se concreta la voluntad del Gobierno de Andalucía de reforzar la presencia de la Comunidad Autónoma ante las Instituciones de la Unión Europea con el fin de que esta Delegación desarrolle su actividad en cooperación con la Representación Permanente de España ante la Unión Europea.

Con anterioridad a este paso, la oficina del IFA en Bruselas, era la que, de algún modo, representaba los intereses de Andalucía. Ya, que, en efecto, tomando como punto de partida su naturaleza jurídica como una agencia de desarrollo regional de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se encontraba capacitada para actuar con estas características²³. Por acuerdo de su Consejo Rector, en 1990, decide establecer una Delegación en Bruselas (que se inaugura el 21 de febrero de 1991) para representar los intereses del Instituto ante las Instituciones comunitarias, aunque, al mismo tiempo funcionaría como una "Oficina" para la Junta de Andalucía. Sin embargo, la naturaleza jurídica de esta Delegación pudo transformarse como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de mayo de 1994, en la que se reconocía el derecho de las Comunidades Autónomas a poder disponer de sus propias representaciones fuera del territorio nacional, y ello da lugar a la promulgación del Decreto 164/ 1995, ya citado, por el que se crea la Delegación de la Junta de Andalucía en Bruselas dependiente de la Consejería de Presidencia a través de la Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación Exterior. Como se evidencia en el Decreto 61/1995, la creación del Comité de las Regiones de la UE y del Congreso de los Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, aconsejaban reforzar y adecuar a las nuevas circunstancias los órganos de coordinación relacionados con la actividad de la Unión Europea y del Consejo de Europa, con el fin de poder llevar a cabo una labor de seguimiento e información de la actividad de estas Instituciones europeas.

Hay que tener en cuenta que en la sentencia del Tribunal Constitucional 165/ 1994²⁴, se reconoce que las Comunidades Autónomas pueden ejercer esa labor de

21. Vid. también, Decreto 178/2000, de 23 de mayo, "por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura y Pesca". BOJA nº 62, de 27 de mayo de 2000, p. 8.170.
22. De 27 de junio "por el que se crea la Delegación de la Junta de Andalucía en Bruselas", BOJA nº 104 de 25 de julio de 1995, pág. 7268, Consejería de Presidencia.
23. El Instituto de Fomento Andaluz fue creado por Ley 3/1987 de 13 de abril, configurándose como ente público adscrito a la Consejería de Comercio, Industria y Turismo con una naturaleza jurídica que
24. Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de mayo de 1994, "Conflicto de Competencias" en relación con un conflicto positivo promovido por el Gobierno de la Nación frente al Gobierno del País Vasco por la promulgación de un Decreto estableciendo una Oficina del Gobierno Vasco en Bruselas, BOE de 25 de junio de 1994.

seguimiento e información de la actividad de la Unión Europea y del Consejo de Europa, con la posibilidad de abrir Delegaciones de las Comunidades Autónomas en Bruselas. En el mencionado asunto, el Gobierno vasco había elevado una demanda al Tribunal Constitucional en relación con la apertura de una representación de la Comunidad Autónoma del País Vasco en Bruselas, a lo que el Abogado del Estado que representaba al Gobierno de la Nación entendía que semejante pretensión vulneraba el artículo 143.1.3 de la CE, en la que se reserva al Estado la competencia sobre las relaciones internacionales. Entendía además, que todas las Administraciones públicas españolas se canalizarían obligatoriamente por el embajador representante permanente a través del Ministerio de Asuntos Exteriores, sin perjuicio de la participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones sobre las relaciones del Reino de España con las Instituciones europeas.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional entiende que a las Comunidades Autónomas, en cuanto a ser titulares de una autonomía de naturaleza política para la gestión de sus propios intereses, les puede corresponder *ratione materiae* la ejecución en su territorio de las disposiciones comunitarias. Ya que el TC entendía que *“ como bien se desprende del artículo 149.1.3 de nuestra Constitución, es el Estado el que tiene competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales, (...) sin embargo, la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del artículo mencionado, (...) y debe deducirse que no toda ‘actividad de relación exterior’ de una Comunidad Autónoma supondrá, en todo caso, una infracción de la reserva estatal del artículo 149 de la CE. Como consecuencia, admitido que las Comunidades Autónomas pueden llevar a cabo actividades con alguna proyección externa con los límites señalados, en el ámbito de su competencia, y especialmente en lo que se refiere a la conexión con instituciones europeas, nada impide que la Comunidad Autónoma disponga de un órgano encargado de coordinar la acción en este sentido de los diversos departamentos de su Administración”*.

En consecuencia, se reconoce que las Comunidades Autónomas pueden llevar a cabo actividades con alguna proyección externa, sin que suponga una actuación *ultra vires* de la competencia autonómica. Por lo tanto, parece legítimo que las Comunidades Autónomas puedan tener una Oficina de representación en Bruselas ante la Unión Europea, sin que por ello se vulnere el artículo 149 de la Constitución española.

X. Esto ha llevado a la Junta de Andalucía a tener en cuenta esa posibilidad, ya que como dice el Decreto 164/95, *“ dada la creciente asunción de competencias por parte de la Unión Europea y la importancia de la defensa de los intereses de Andalucía en dicho ámbito”*, se crea esta Delegación, adscrita como ya vimos, a la Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación Exterior de la Consejería de Presidencia con una serie de importantes funciones.

Sus funciones son: a) seguimiento del proceso normativo en relación con aquellas iniciativas de la Unión Europea que afecten a las competencias o a los intereses de la Comunidad Autónoma de Andalucía, b) apoyo a los intereses socioeconómicos, sectoriales y profesionales de Andalucía, en la medida en que los programas comunitarios incidan en ellos, c) promoción de encuentros entre la Administración autonómica y los agentes socioeconómicos con las instituciones comunitarias y, en general, la coordinación de las relaciones y contactos entre la Administración andaluza y las instituciones comunitarias para el seguimiento de proyectos y programas de interés para nuestra Comunidad Autónoma, d) colaboración en la promoción exterior de la Comunidad Autónoma de Andalucía, e) seguimiento de los trabajos del Comité de las Regiones de la Unión Europea, f) asesoramiento e información en relación con las políticas y los programas comunitarios de cooperación para el desarrollo, g) colaboración con la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y con las oficinas de otras Comunidades Autónomas de España o Entes similares de otros Estados miembros instalados en Bruselas y, h) cualquiera otras funciones que le sean encomendadas por el Director General de Asuntos Europeos y Cooperación Exterior.

El futuro de nuestras Comunidades Autónomas ante los fondos comunitarios dependerá de la buena información que recibamos y del modo que sepamos gestionarla con sentido de solidaridad. La presencia de las regiones en Bruselas, no sólo es necesaria sino, sobre todo, imprescindible, dado que en el proceso de globalización en el que nos encontramos abocados, éstas, las regiones están cobrando un claro protagonismo ante los organismos internacionales, y Andalucía en Europa necesita estar presente con la idea de salvaguardar sus intereses.

En estos últimos años se han producido cambios importantes, la sociedad europea evoluciona, el modelo clásico del Estado unitario se desestructura en la ya manida reflexión de la crisis del Estado-nación, y las regiones y sus pueblos ganan protagonismo. Resultan, aquí, apropiados los apuntes que realizara Ortega y Gasset en una conferencia dictada en Berlín y que dio lugar, más tarde, a la publicación de su obra *Meditación de Europa*, cuando señalaba que los pueblos europeos forman desde hace largo tiempo una sociedad, una colectividad, en el mismo sentido que estas palabras se aplican a cada una de las naciones que componen Europa; y que a su vez Europa, en cuanto a sociedad ha precedido en su existencia a las naciones europeas. Por lo tanto, y de su mano, podríamos columbrar que los pueblos que componen Europa y sus regiones, fueron los primeros protagonistas de esa *colectividad* que llamamos Europa.

BIBLIOGRAFÍA

- Instituto de Estadística de Andalucía (2000): *Andalucía. Datos Básicos*. Sevilla
- Instituto de Estadística de Andalucía (2000): *Bases de datos de la actividad empresarial de Andalucía*. Sevilla
- Representación en España de la Comisión Europea (2000): *Las Comunidades Autónomas españolas en la Unión Europea*. Madrid, (3ª Edición)
- "Informe de la Representación en España de la CE" (Madrid) (europa.eu.int/spain/ccaa): Andalucía (6.2.2001)
- "Programa operativo integrado de Andalucía 2000-2006". (FEDER, FEOGA-O y FSE, Objetivo 1 – España).
- Unión Europea (1999): "Fondos estructurales 2000-2006. Zonas subencionables y distribución financiera". (Política Regional y Cohesión). Nota informativa nº 65.
- RODRIGUEZ CAÑAS, E. (2000): "El Fondo de Cohesión: Experiencias y perspectivas", CISS, *Noticias de la UE*, nº 181.
- UNIÓN EUROPEA (1999): "Directrices para los programas del periodo 2000-2006. Fondos estructurales y su coordinación con el Fondo de Cohesión" . Doc. COM (99) 344 final. Comunicación de la Comisión.
- UNIÓN EUROPEA (1996): "España. Marco Comunitario de apoyo 1994-1999 – Objetivo 1: Desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas". Comisión Europea.
- UNIÓN EUROPEA: "El impacto de las políticas estructurales sobre la Cohesión económica y social de la Unión- 1989-1999". Comisión Europea
- Informe de seguimiento de la aplicación de la PAC en Andalucía: "Principales acontecimientos de la PAC en el periodo 1996-1999 (reformas en la regulación de sectores con especial importancia en Andalucía)".
- JUNTA DE ANDALUCIA. Consejería de Presidencia. BOJA nº 96 de 25 de Noviembre de 1988: Decreto 318/1988, de 22 de Noviembre "por el que se modifica la estructura orgánica de la Consejería".
- JUNTA DE ANDALUCIA. Consejería de Presidencia. BOJA nº50 de 22 de Junio de 1991: Decreto 122/1991, de 18 de Junio "sobre coordinación de asuntos comunitarios".
- JUNTA DE ANDALUCIA. Consejería de Presidencia. BOJA nº 44 de 18 de Marzo de 1995: Decreto 61/1995, de 14 de Marzo "relativo a la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia".
- JUNTA DE ANDALUCIA. Consejería de Presidencia. BOJA nº 104 de 25 de Julio de 1995: Decreto 164/1995, de 27 de Junio "por el que se crea la Delegación de la Junta de Andalucía en Bruselas".

- JUNTA DE ANDALUCIA. Consejería de Economía y Hacienda. BOJA nº 59 de 20 de Mayo de 2000: Decreto 137/2000, de 16 de Mayo "por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda".
- JUNTA DE ANDALUCIA. Consejería de Agricultura y Pesca. BOJA nº 62 de 27 de Mayo de 2000: Decreto 178/2000, de 23 de Mayo "por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura y Pesca".
- JUNTA DE ANDALUCIA. Consejería de Empleo y Desarrollo. BOJA nº 66 de 27 de Mayo de 2000: Decreto 244/2000, de 31 de Mayo "por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico".
- JUNTA DE ANDALUCIA. Consejería de Presidencia. BOJA nº 70 de 17 de Junio de 2000: Decreto 302/2000, de 13 de Junio "por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia".
- B.O.E. de 25 de Julio de 1994: Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de Mayo de 1994 sobre "Conflicto de Competencias".