

**APUNTES SOBRE LA POLITICA REGIONAL DE LA COMU-
NIDAD ECONOMICA EUROPEA**

F. JAVIER Q U E L L O P E Z

- I.- INTRODUCCION
- II.- ORIGEN DEL FONDO EUROPEO DE DESARROLLO REGIONAL
- III.- OBJETIVOS DEL FONDO Y MEDIOS PARA SU REALIZACION
- IV.- ESPAÑA Y LA POLITICA COMUNITARIA REGIONAL

INTRODUCCION

La política regional de la Comunidad Económica Europea es reciente. Pero aunque se puso en marcha tardíamente, se ha desarrollado con rapidez y su impacto deberá sin duda ser mayor en el futuro. Evidentemente, una actuación separada en materia regional realizada por parte de la Comunidad y los Estados miembros está llamada a fracasar en el desarrollo de las necesidades y esfuerzos que son y en un futuro próximo serán imprescindibles a los efectos de limitar en la medida de lo posible y razonable las disparidades existentes entre regiones prósperas y aquellas otras desfavorecidas dentro de la Comunidad.

En la coyuntura actual marcada por un débil crecimiento económico, es todavía más necesaria una acción conjunta. La reducción de las desigualdades regionales constituye una de las condiciones básicas para el progreso económico y político de la comunidad. Desde hace algunos años, los Gobiernos nacionales han ido paulativamente poniendo en marcha políticas regionales con el fin de estimular el desarrollo económico de las regiones con especiales dificultades (creación de estímulos financieros con el fin de que empresas industriales o de otro tipo se instalen en estas regiones así como desarrollo de una infraestructura pública que pueda mejorar las condiciones de vida atrayendo inversiones exteriores). Sin embargo, junto a las autoridades nacionales y regionales de los Estados miembros, la Comunidad Europea tiene un importante papel que jugar en la lucha contra las desigualdades regionales. Su responsabilidad en este sentido crecerá en la medida en que se avance hacia una verdadera Unión Económica y esto por varias razones: En primer lugar se observa que si ya son acentuados los desequilibrios a nivel simplemente nacional, desde una perspectiva comunitaria estos desfases son aún mucho más profundos y es sin duda tarea de la Comunidad el abordarlos; de esta manera las regiones desfavorecidas se beneficiarán de unas posibilidades de desarrollo más rápido y las más prósperas de un mercado más amplio para sus productos. Por otra parte, las excesivas disparidades entre las

situaciones económicas aumentan las tendencias inflacionistas dentro de un país pero más aún a escala de la Comunidad en tanto en cuanto se avanza hacia una unión económica más estrecha. Por tanto es evidente un necesario esfuerzo comunitario de cara a la reducción de estas tendencias inflacionistas. En tercer lugar, es necesaria esta labor de coordinación a nivel de Comunidad en su conjunto por la sencilla razón de que las políticas regionales nacionales llevadas a cabo de una forma aislada y a veces en competencia entre si resultan ser más costosas y menos eficaces. Por último, es necesario constatar que cada vez un número mayor de decisiones políticas (sobre todo en ámbitos como el comercio exterior o la agricultura) se toman de forma colectiva a escala europea y de forma unilateral por parte de los distintos gobiernos. Estas decisiones pueden acarrear consecuencias negativas en ocasiones para las regiones. La Comunidad tiene una evidente responsabilidad respecto a estas consecuencias de sus propias decisiones (1).

De todo lo expuesto hasta ahora se desprende la imperiosa necesidad de llevar a cabo por parte de la Comunidad de una política regional potenciadora y coordinadora de un desarrollo armónico de cuantas regiones integran la Comunidad fundamentalmente de las menos favorecidas.

Remontándonos a los orígenes, e intentando buscar un marco legal e institucional en el que se inscribiese esta importante labor en materia de política regional a desarrollar en el seno de la C.E.E., es necesario en primer lugar constatar que en el Tratado fundacional de la Comunidad (2), no se dedica un capítulo específico a la misma. Las bases jurídicas de la política comunitaria de desarrollo regional deben buscarse en todo caso en los postulados y exigencias inherentes al logro de la propia misión que el tratado confía a la Comunidad (3). Ya en el propio Preámbulo del Tratado Constitutivo de la Comunidad se establece literalmente que «Los países miembros deseosos de reforzar la unidad de sus economías y de asegurar el desarrollo armonioso de las mismas, reduciendo la distancia entre las regiones y el retraso de las menos favorecidas» acuerdan (artículo 2), «promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión conjunta continua y equilibrada, una estabilidad incrementada, un aumento acelerado del nivel de vida y unas relaciones más estrechas entre los Estados que reúne» (4).

(1) Sobre la necesidad de la existencia de una política regional comunitaria véase por ejemplo la publicación «El desarrollo regional y la Comunidad» serie Documentos 1983 editado por la Comisión de las Comunidades Europeas.

(2) El tratado constitutivo de la C.E.E. fue firmado en Roma el 25 de marzo de 1957.

(3) En relación a la interpretación del mandato implícito contenido en este artículo véase entre otros R. NIGIDO «La política regionale comunitaria Problemi e prospettive per le regioni italiane» en el libro *Comunità europee e ruolo delle regioni*. Milán, 1981.

(4) Cfr. PASETTI. G. y TRABUCCHI. A. *Code des communitates europeenes*, Milán 1964.

De estos textos legales la conclusión a que se llega es clara: aunque no exista una regulación o un mandato expreso de desarrollo de una política regional a nivel institucional, sí existe y a nuestro juicio está clara, una preocupación subyacente por parte incluso de los propios «padres» de la Comunidad en el sentido de eliminar cuantas barreras puedan suponer dificultades de cara a la consecución de la ansiada unidad europea. En este sentido, los desequilibrios estructurales entre regiones dificultarán en gran medida esta consecución.

En efecto, las disparidades de estructuras económicas entre los Estados miembros ha sido muy amplia, repercutiendo en evidentes desequilibrios de desarrollo, que resultan más acentuados al propio nivel comunitario que a nivel nacional. A las regiones rurales tradicionalmente deprimidas cuya economía depende en gran medida y de forma básica de una agricultura mínimamente diversificada (caracterizándose por débiles niveles de rentas elevadas tasas de paro y subempleo además de contar con una infraestructura pública deficiente. Estas regiones estarían situadas fundamentalmente en Grecia, Italia, Irlanda y zonas del Oeste de Francia) se unen ahora otras regiones con importantes desequilibrios motivados por la intensificación de la concurrencia, por la reducción o supresión de tarifas aduaneras o, por lo que es más importante, por unas crisis sectoriales en regiones cuya riqueza anterior estaba basada en industrias actualmente en declive (carbón, siderurgia, construcción naval, etc.) (5).

Se puede afirmar en fin, que las disparidades regionales de rentas y de nivel de vida son absolutamente generales. Por un principio político básico de solidaridad y por las repercusiones económicas que tales desigualdades ocasionarían a la Comunidad, es obvio que ésta debe tomar cartas en el asunto.

Aunque la preocupación por resolver este problema fundamental ya hemos visto que se recogió implícitamente en el Tratado de Roma, es decir, desde los orígenes de la propia Comunidad, no será hasta 1975 cuando la intención de lograr un equilibrio interregional reciba el espaldarazo definitivo mediante la creación del llamado Fondo Europeo de Desarrollo Regional (F.E.D.E.R.), institución objeto de este comentario, cuya función como a continuación veremos es fundamentalmente la realización de inversiones en aquellas regiones caracterizadas por sus altos índices de paro y su bajo nivel de vida.

España, como país inmerso de lleno en el proceso de adhesión, es previsible que tenga la necesidad de adecuar sus proyectos de inversiones a nivel interno respecto de las directrices comunitarias en materia de política

(5) Respecto a la amplitud de las disparidades regionales véase como estudio reciente «*La economía de la Comunidad Europea*». Serie Documentación Europea 1982.

regional. En este sentido es interesante señalar, como más adelante observaremos cual es el Estado actual de las negociaciones de adhesión en este capítulo de política regional. Las medidas correctoras del subdesarrollo regional deberán en todo caso presentar e ir encaminadas hacia la consecución de una armonía y coherencia respecto de los demás planes de actuación en este sentido existentes en el seno de la Comunidad Económica Europea.

ORIGEN DEL F.E.D.E.R.

La creación del Fondo Europeo de Desarrollo regional hay que situarla cronológicamente en un momento evolutivo de la Comunidad en el que se alcanza la etapa de la Unión Económica monetaria a partir del plan Werner (6) de 1970 donde se señaló que «las políticas regionales y estructurales no eran ya exclusivamente de la competencia de los países miembros: la realización del equilibrio económico global puede verse amenazado peligrosamente por diferencias estructurales». En este mismo sentido la resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros sobre la realización por etapas de la Unión Económica y Monetaria en la Comunidad de 22 de marzo de 1971, seguía afirmando como hecho muy importante la corrección de los «desequilibrios estructurales y regionales mediante las oportunas acciones adoptadas a nivel comunitario.

(6) Este plan en definitiva no es sino un informe presentado al Consejo y a la Comisión relativo a la realización por etapas de la unión económica y monetaria en la Comunidad. El texto íntegro del citado informe puede verse en el *Annuaire Europeen*. Vol. XVIII. La Haye 1970 pags. 536 y ss.

En la etapa anterior a la Unión económica y monetaria es decir, durante el período de la Unión Aduanera, también existieron en el seno de la C.E.E. una serie de acciones en favor de la toma en consideración y realización de una política regional comunitaria. En este sentido hay que constatar que el primer paso se dió en 1961 con la celebración en Bruselas de la Conferencia sobre las economías regionales. En el año 1964 se elaboraron tres informes de grupos de expertos sobre política regional en la C.E.E. en los que se trataba del establecimiento de los objetivos y métodos de la acción general de la Comunidad. Sobre las conclusiones extraídas de estos tres informes se produce la primera comunicación de la Comisión sobre política regional transmitida al Consejo en mayo de 1965 donde se indicaban las diferentes clases de regiones en dificultad y se proponían reducciones urgentes en los desequilibrios mediante acciones conjuntas tanto a nivel comunitario como al de los distintos Estados nacionales. En 1967 se elabora el primer programa de política económica a política regional de cara a la consecución de un desarrollo equilibrado y armónico previniéndose mejoras en las infraestructuras regionales. Este programa se completó posteriormente con otro de 12 de diciembre de 1968.

Durante toda esta etapa hasta 1970 y con posterioridad hasta 1975 año de creación del F.E.D.E.R., las intervenciones financieras de finalidad regional se han canalizado a través de los préstamos CECA, de los préstamos del Banco Europeo de Inversiones, de los pagos del Fondo Social y de la sección orientación del FEOGA.

Un estudio ampliado de las distintas etapas ahora citadas puede verse en el trabajo del profesor ANTONIO ORTIZ ARCE «La política regional de Comunidad Económica Europea» publicado en la *Revista Instituciones Europeas*, Enero-Abril 1976 nº 1 volumen 3.

A continuación se desarrolla el tercer programa de política económica a plazo medio adoptado por el Consejo el 9 de febrero de 1971, en el que se señalaba la necesidad de cooperación y coordinación de los organismos que derivan parte de su actuación en favor de un desarrollo regional (F.S.E.; F.E.O.G.A. y B.E.I.).

Pero sin duda, el paso definitivo encaminado a la creación de un instrumento plenamente válido y operativo, de una vía de actuación definitiva de cuantos proyectos en materia de desarrollo equilibrado y armónico de las distintas regiones que integran la Comunidad, fue dado en la declaración final de la conferencia de París de octubre de 1972 realizada a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno. En tal declaración, los altos mandatarios otorgaban una «alta prioridad al objetivo de remediar los desequilibrios estructurales y regionales mediante la creación de un Fondo de Desarrollo Regional» (7).

Este proyecto así planteado en líneas generales por los distintos jefes de Estado o de Gobierno de los países miembros, se tradujo en el llamado informe sobre los problemas regionales de la comunidad ampliada presentado al Consejo en 1973, así como también en las propuestas realizadas por la comisión de reglamentos del Consejo sobre creación de un Fondo Europeo de Desarrollo, de un Comité de Política Regional y de un reglamento financiero de fecha 31 de julio de 1973.

A partir de la idea básica lanzada en 1972 se observa en el seno de la Comunidad el firme propósito de llegar a una consecución real y rápida del Fondo. El planteamiento expuesto fue ratificado en la reunión de jefes de Estado o de Gobierno que se desarrolló en Copenhague el 15 de diciembre de 1973.

En el acta final de esta reunión se afirmó textualmente que «Los jefes de Estado o de Gobierno convienen que el fondo de desarrollo regional debería

(7) El texto, en lo que a política regional se refiere, del acta final de la Conferencia de París es el siguiente: «Los jefes de Estado o de Gobierno reconocen una alta prioridad al objetivo de remediar, dentro de la Comunidad, los desequilibrios estructurales y regionales que podrían afectar a la realización de la Unión Económica y Monetaria.

Los Jefes de Estado o de Gobierno invitan a la Comisión a elaborar sin retraso un informe analizando los problemas que atañen al ámbito regional en la Comunidad ampliada, y a presentar las propuestas apropiadas.

De ahora en adelante, se comprometen a coordinar sus políticas regionales, Deseosos de comprometer sus esfuerzos en vías de una solución comunitaria a los problemas regionales, invitan a las instituciones comunitarias a crear un Fondo de Desarrollo Regional que será puesto en funcionamiento antes del 31 de diciembre de 1973. Este Fondo se nutrirá desde el comienzo de la segunda fase de la Unión Económica y Monetaria con recursos propios de la Comunidad; su intervención coordinada con las ayudas nacionales, deberá permitir, a medida que se realice la Unión Económica y Monetaria, corregir los principales desequilibrios regionales en la Comunidad ampliada, y especialmente los resultantes de un predominio agrícola de cambios industriales y subempleo estructural». *Revista de Instituciones europeas, Enero-Abril 1974* número 1. pag. 494.

instaurarse el 1 de enero de 1974. Para expresar su actitud positiva en cuanto al establecimiento del Fondo, convienen en dirigir recomendaciones a sus ministros de relaciones exteriores con objeto de que el Consejo adopte en su próxima reunión las decisiones necesarias en lo que se refiere al volumen y la repartición de fondos así como de los criterios que regulen sus operaciones» (8).

Sin embargo, y a pesar de este plazo explícitamente señalado en la reunión de Copenhague, hay que señalar que tras varias demoras que se prolongaron durante todo el año de 1974 (9), el 10 de diciembre de este mismo año se concreto una nueva y definitiva fecha de puesta en marcha del Fondo. Esta fecha del comienzo de las actividades fue, en principio la del 1 de enero de 1975 aunque hasta el 4 de marzo no se concluyó en Bruselas el definitivo acuerdo.

Este acuerdo fue por fin plasmado en la práctica mediante el Reglamento de la C.E.E. n.º 724/75 de 18 de marzo (10) por el que se crea el fondo europeo de desarrollo regional. Dicho reglamento, conjuntamente con las modificaciones resultantes de los reglamentos C.E.E. números 214/79 y 3325/80 constituyen la normativa básica del F.E.D.E.R. (11).

OBJETIVOS Y MEDIOS PARA SU REALIZACION

De acuerdo con su reglamentación, el F.E.D.E.R. tiene como objetivo la corrección del desarmonico desarrollo económico y social entre las regiones de la Comunidad. Estos desequilibrios regionales resultan especialmente de un predominio de la agricultura, de las mutaciones industriales y de un desempleo estructural.

(8) El texto íntegro del acta final de esta reunión de Copenhague de Jefes de Estado o de Gobierno puede verse en la *Revista de Instituciones Europeas* de Agosto-Diciembre de 1974 volumen 1 pag. 1429.

(9) Esta demora se debió fundamentalmente a la existencia de una falta de acuerdo respecto al volumen de recursos destinados al Fondo de cara a su funcionamiento durante el período comprendido entre 1974 y 1976. En este plazo de tiempo, la suma asignada en principio y que dió origen a la disputa fue de 2.250 millones de u.c.

Los países que iban a resultar principalmente beneficiarios de las ayudas del Fondo consideran esta cantidad como insuficiente (Italia, Reino Unido e Irlanda) mientras que fue considerada como excesiva por aquellos otros Estados en una situación económica inflacionista agravada por la crisis energética (Países Bajos y Republica Federal de Alemania). Esta oposición de criterios se tradujo en la congelación temporal antes señalada. Así lo explica Antonio ORTIZARCE, *Op. cit.*, págs. 52 y ss.

(10) *J.I.C.E.* número L 73 de 21 de marzo de 1975.

(11) *J.O.C.E.* número L 35 de 9 de febrero de 1979 y número L 349 de 23 de Diciembre de 1980.

Para la consecución de tal fin, el Fondo puede contribuir a la financiación de dos tipos de acciones, cuya diferente regulación específica da lugar a la existencia de lo que en terminología comunitaria habitual se denomina sección «bajo cuota» y sección «fuera de cuota». De acuerdo con lo afirmado, el Fondo regional está subdividido a los efectos de su funcionamiento en dos secciones, estando a cargo de cada una la financiación de determinados proyectos de inversión.

La primera sección que cuenta con el 95 por ciento de los recursos, se rige por un sistema de cuota de forma que refleja el grado de gravedad de los problemas regionales en los distintos estados miembros. Las cuotas hasta fecha muy reciente han sido fijadas de la forma siguiente: En la cabeza de las aportaciones se sitúa Italia con un 35,49 por ciento, a continuación le siguen Reino Unido con un 22,80 por ciento, Francia 13,64 por ciento, Grecia 13 por ciento, Irlanda 5,94, Alemania 4,65, Países Bajos 1,24 por ciento, Bélgica 1,11 por ciento, Dinamarca con una aportación del 1,06 por ciento y en último lugar Luxemburgo con una suma equivalente al 0,07 por ciento del total (12).

En cuanto a la segunda sección «fuera de cuota» que cuenta únicamente con el 5 por ciento de los recursos totales del Fondo, hay que señalar en una primera aproximación que su misión específica es asegurar la financiación de acciones comunitarias que difieren en todo o en parte de las previstas en la sección «bajo cuota» y que están destinadas a las necesidades específicas de las regiones.

Respecto a los distintos tipos de proyectos de financiación encuadrados en las distintas secciones hay que señalar lo siguiente:

A.- Sección Bajo Cuota

Con cargo a esta sección (que ya hemos dicho que cuenta con el 95 por ciento de los recursos totales del Fondo aumentado en su caso en función de la posible subutilización de los recursos de la sección fuera de cuota), el Fondo puede participar en la financiación de inversiones englobadas en las categorías siguientes:

1.- Inversiones en actividades industriales, artesanales o de servicios que sean económicamente saneados y se beneficien de ayudas del Estado con finalidad regional, con la condición que resulte de ello la creación o el mantenimiento de al menos diez empleos (13). El Fondo puede financiar en

(12) Estas cifras de participación pueden observarse por ejemplo en «*Aides et Prts* de la Communaute Européene. Serie Documentation européenne Periodique 7-8/1981.

(13) En estos casos de creación de empleos, estas inversiones deben insertarse en un programa de reconversión o de reestructuración, tendente a garantizar la competitividad de la empresa beneficiaria.

estos casos el veinte por ciento del coste de la inversión sin sobrepasar el cincuenta por ciento del importe de las ayudas nacionales.

Las actividades de servicios que pueden dar lugar a una intervención del Fondo son aquellas que pueden tener una influencia directa sobre el desarrollo de la región fundamentalmente sobre su nivel de empleo. Un claro exponente de este supuesto lo constituye el otorgamiento de ayudas a programas de desarrollo turístico.

2.- Las inversiones de infraestructura que contribuyen al desarrollo de la región o de la zona en la cual están localizadas y que son llevadas a cabo en todo o en parte bien por los poderes públicos, bien por otro organismo competente. En estos casos el F.E.D.E.R. puede llegar a cubrir entre un 10 y un 30 por ciento del gasto en que incurrirán las autoridades públicas a cuyo cargo corra la realización de la inversión. Este porcentaje puede alcanzar hasta un 40 por ciento de la realización total del proyecto para aquellas iniciativas que presenten un interés particular para el desarrollo de la región en que se localicen. Cabe asimismo incluir dentro de este grupo de posibles ayudas englobadas en la sección «bajo cuota», las inversiones en proyectos de mejora de la agricultura de montaña.

B.- Sección Fuera de Cuota

La creación de esta sección ha sido fruto de una modificación del reglamento original producido en 1979. La sección fuera de cupo se creó para intervenir fuera de las zonas de ayudas designadas a nivel nacional y que estén dotadas de gran flexibilidad a la hora de hacer frente a problemas imprevistos. Las acciones a cargo de esta sección se pueden clasificar en dos grupos:

1.- Las vinculadas a las políticas de la Comunidad y a las medidas adoptadas por la misma, con el fin de permitir una más adecuada consideración de su dimensión regional o de atenuar sus consecuencias a nivel regional.

2.- Las destinadas excepcionalmente, a hacer frente a las consecuencias estructurales de acontecimientos particularmente graves en ciertas regiones o zonas con la finalidad de reemplazar los puestos de trabajo perdidos y de crear las infraestructuras necesarias a tal efecto.

De esta manera, tradicionalmente, han sido a través de estas dos secciones como se ha canalizado el conjunto de las ayudas estatales. Hay que señalar sin embargo, que a partir del año 1981 se ha producido una evolución tendente a modificar el sistema: De una parte, se van a suprimir la distinción entre las secciones «de cuota» y «fuera de cuota», de manera gradual, de modo que durante la fase transitoria la asignación de cuotas a los Estados miembros se sustituya por la fijación de unas horquillas indicativas (máximo-mínimo) distintas para cada Estado. Por otro lado, las intervenciones del F.E.D.E.R.

tomarán la forma de contratos de programas cofinanciados por los Estados miembros y relativas a programas de desarrollo o reconversión regional (14).

Independientemente de estas variaciones de carácter técnico y siguiendo ahora la dinámica del procedimiento encaminado a llevar a efecto las posibles ayudas otorgadas por el Fondo, es necesario señalar en primer lugar el hecho de que todas las ayudas regionales se canalizan a través de los Estados. Las solicitudes de ayudas son presentadas por los Gobiernos, los cuales elaboran previamente planes específicos en función de las necesidades internas apreciadas como más relevantes dentro de su territorio (15). Las regiones o zonas en las que se localizarán las posibles inversiones del Fondo y serán beneficiarias de sus ayudas, las fija el Estado. En este sentido se puede afirmar que la mayor parte de las veces la intervención de las regiones a la hora de la elaboración de estos planes es mínima o inexistente.

Este sistema de mediatización estatal ha sido y es criticado por un amplio sector de expertos en asuntos regionales. En este sentido, por ejemplo Paul ROMUS (16) afirma como necesaria una corrección de esta preeminencia estatal. Si en la esfera europea, la región como ente adquiere paulatinamente mayor relevancia; si en un futuro más o menos próximo las regiones como tales están llamadas a desarrollar un cada vez más importante papel dentro de la estructura institucional europea (17). es lógico que de alguna manera se les otorgue progresivamente un mayor protagonismo fundamentalmente en cues-

(14) Estas innovaciones técnicas han sido plasmadas en el proyecto de un nuevo reglamento F.E.D.E.R. Documento COM (83) 649.

Tales modificaciones irían orientadas hacia la construcción de una política regional más ambiciosa y generosa. Además de las medidas arriba señaladas se tiende, a la hora de reformar la estructura del Fondo a activar los recursos regionales a favor de las pequeñas y medianas empresas y de las autoridades regionales o locales empeñadas en acciones de desarrollo. Estas ayudas podrían llegar al 70 por ciento del coste de las operaciones financieras.

Por otra parte se tenderá a aumentar el volumen de inversiones a favor de regiones particularmente afectadas por problemas recientes de declive industrial o por los efectos de determinadas políticas comunitarias pudiendo llegar incluso hasta un 20 por ciento de las inversiones del Fondo.

GARCIA CRESPO, M. «La política económica regional de la C.E.E. desde la perspectiva del País Vasco». En *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria Gasteiz* 1983; Bilbao 1984.

(15) Véase: La Economía de la C.E.E. *Op. cit.*, pág. 68.

(16) Paul ROMUS «La place des régions dans la politique régionale européenne» En *L'Europe Des régions y Las régions périphériques forntalières D'Europe*. Recopilación de las comunicaciones presentadas a los coloquios de Porrentruy y Saint Vicent, Niza 1983.

(17) Respecto al papel al que están llamadas a jugar las regiones en el marco de una Europa unida y solidaria es muy interesante observar los artículos siguientes: «Le Senat des régions» por Kurt RABL. »Vers une federation européenne des régions» por M. Yann FOUERE, «Regions-Europe: Le dialogue nécessaire et ineluctable» por M. Yvo J.D. PEETERS y «Un prealable a l'institution d'un senat des régions: La notion d'identité régionale, Publicados en el libro L'EUROPE DES REGIONS. *Op. cit.*. págs. 223 y ss.

tiones como esta de las ayudas del fondo europeo de desarrollo regional en las que puede estar en juego su futuro económico y sus expectativas de consecución de unos aceptables niveles de vida.

ROMUS, a la hora de buscar soluciones fija su atención como ejemplo exportable y generalizable, en la fórmula utilizada en los llamados Estados Regionalizados donde los proyectos de intervención económica de la Comunidad emanan de los poderes regionales. Así por ejemplo, en Bélgica, serán los dos ejecutivos: Flamenco y Wallon los que someten los proyectos al F.E.D.E.R. por mediación en todo caso del Gobierno central (18).

Sin embargo, y a pesar de lo señalado, los Estados continúan elaborando al menos de momento sus propios planes de desarrollo regional y otorgando ayudas a estos planes que posteriormente deberán en su caso ser complementados mediante las inversiones comunitarias.

El siguiente paso encaminado a la concesión de las ayudas comunitarias será la comprobación de la compatibilidad de estos planes y ayudas estatales con los intereses generales comunitarios según lo establecido en la tercera parte titulada «La política de la Comunidad», título primero, sección tercera (artículos 92 y 94) del Tratado de Roma (19).

Una vez establecida la coherencia necesaria entre los planes comunitarios y la política estatal correspondiente, los proyectos nacionales de desarrollo regional son analizados por la Comisión de las Comunidades la cual, en función del tipo de ayuda solicitada, decidirá sobre la concesión o no de las inversiones solicitadas o bien resolverá enviar, previa opinión meramente

(18) Sobre la estructura y organización de las regiones en Bélgica, con especial referencia a las posibilidades de actuación de las mismas en sus relaciones exteriores véase LEJEUNE, Y. «Les Communautés et les régions belges dans les relations internationales» en *Revue Belge de Droit International*, VOL. XVI, 1981-1982 número 1.

(19) Artículos relativos a la cuestión de las compatibilidades de las ayudas estatales y comunitarias. En concreto y especificando el contenido de cada uno, fundamentalmente del 92 y 93, es preciso señalar lo siguiente: El artículo 92 establece que «son compatibles con el mercado común: 3)... a.- Las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida es anormalmente bajo o en las que exista un grave desempleo... c.- Las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de ciertas actividades o de ciertas regiones económicas cuando ellas no alteren las condiciones de cambios en una medida contraria al interés común.

Por su parte, el artículo 93 establece que a.- La comisión procede junto con los Estados miembros el examen permanente de los regímenes de ayudas existentes a los Estados. B.Si... la comisión constata que una ayuda acordada por un Estado no es compatible con el mercado común en los términos del artículo 92 o que esta ayuda es aplicada de manera abusiva, decidirá la supresión o la modificación en el plazo que determine». Cf. Code des Communautés Européennes *Op. cit.*

consultiva, el informe al Consejo para su posicionamiento final y definitivo (20).

En este momento de análisis y toma de decisiones respecto de los proyectos de desarrollo regional presentados, es importante señalar la existencia de un órgano consultivo que normalmente trabaja en estrecha colaboración con el Fondo Europeo de desarrollo regional. Se trata del Comité europeo de desarrollo regional (21). Se trata de un importante instrumento de coordinación compuesto por altos funcionarios responsables de la Comunidad regional. Sus actividades, comprensivas de gran parte de cuestiones que pueden interesar a las regiones, afectan asimismo a los planes de inversión en tanto que colabora activamente a la hora de decidir respecto a qué tipos de programas de infraestructura son oportunas la concesión de subvenciones (22).

La intervención de este Comité será en todo caso consultiva y la decisión final acerca de la concesión de las subvenciones corresponderá en definitiva bien a la Comisión, bien al Consejo en función del tipo de inversión que se solicite. La función de cada órgano es la siguiente:

a.- Si las ayudas solicitadas están a cargo en su realización de la sección «bajo cuota», serán estudiadas por la Comisión, que será en definitiva dentro de las funciones que le corresponden, quien decida acerca de la necesidad o no de la realización de la inversión solicitada.

b.- Si, por el contrario se trata de solicitudes de ayuda realizadas por causa de necesidades imprevistas y urgentes, la decisión acerca de las mismas correrá a cargo del Consejo de las Comunidades quien decidirá por unanimidad (23) a propuesta y previo informe de la Comisión, y existiendo siempre con anterioridad una consulta al Parlamento.

Salvados por fin los trámites necesarios señalados, el proyecto aceptado recibirá las ayudas acordadas.

(20) Sobre la composición y funciones de los distintos órganos de la Comunidad así como de su funcionamiento de cara a tener una visión completa es interesante contemplar las siguientes obras: BOULOIS, J.: *Droit institutionnel des communautés européennes*, Les Cours de droit, París 1981-1982. CARTOU, L. *Communautés Européennes*, París 1981. PHILIP, C. *Les institutions européennes*, París, 1981. CEREXHE, E. *Le droit européen: les institutions*, Lovaina, 1979, 1979. ISAAC, G. *Droit Communautaire general*, París 1983.

(21) Comité creado por decisión del Consejo de 18 de marzo de 1975. *J.O.C.E.* Número L 73 de 21 de marzo de 1975,

(22) Respecto a su composición y funciones véase: Paul ROMUS «La place des régions dans la politique régionale européenne» *Op. Cit.* pág. 175, así como a GRISOLI, A. *L'Europa del mercato comune*, Padua 1983.

(23) Respecto a la toma de decisiones del Consejo véase «Le vote du Conseil des ministres des Communautés européenne» por KRANZ, J. en la *Revue trimestrielle de droit européen*, Número 3 de julio-Septiembre de 1982.

En este sentido, realizando un balance a grosso modo y tomando como referencia únicamente los datos comprensivos del período 1978-1982, podemos observar que se han producido durante este lapsus de tiempo un total de 22.500 proyectos presentados a la espera de ayudas comunitarias de los cuales 17.771 han sido subvencionados por una suma total de 7.187 millones de E.C.Us lo que ha supuesto el doce por ciento del total de las inversiones. Del conjunto de los proyectos presentados 4.723 corresponden a los sectores de la industria artesanía y servicios mientras que 13.048 estaban dedicados a mejoras de infraestructura. Hay que resaltar por otra parte, el hecho de la evidente concentración geográfica de las ayudas: Irlanda, Italia y el Reino Unido han obtenido el 72 por ciento de las ayudas en 1980 y el 63,5 por ciento en 1982 (24).

Por último es preciso señalar la existencia a partir del año 1979 de una serie de medidas innovadoras en materia de política regional de la Comunidad con el fin de modelar de alguna manera la política global de desarrollo regional. Entre dichas medidas se destaca como más importante y efectiva la introducción de un procedimiento sistemático de análisis del impacto regional de las políticas comunitarias (25). Estos análisis de impacto regional (A.I.R.) constituyen en esencia un instrumento de salvaguardia de las regiones más débiles frente a eventuales decisiones comunitarias que puedan llegar a perjudicarles gravemente. En este sentido previsor puede resultar evidente tras la realización del análisis de impacto correspondiente, la necesidad de llevar a cabo determinadas inversiones comunitarias de protección y refuerzo de estructuras regionales débiles frente a necesarias medidas a adoptar por la Comunidad. Tales ayudas se canalizarían en todo caso a través de la sección fuera de cuota del F.E.D.E.R.

ESPAÑA Y LA POLITICA REGIONAL COMUNITARIA

El 22 de marzo de 1982 tiene lugar la 10.^a sesión de negociaciones a nivel ministerial en la que las delegaciones comunitaria y española llegaron a una serie de acuerdos sobre distintas materias especialmente importantes; entre ellas se cerró también la negociación sobre lo relativo a la política regional comunitaria aplicable a España (26).

(24) Estas cifras han sido extraídas de *Las Negociaciones para la adhesión de España a las Comunidades Europeas: Situación y perspectivas*. Consejo superior de cámaras de comercio, Industria y Navegación de España, Madrid 1984.

(25) Vid. MESSINA, D. «Les régions dans la Communauté européenne» en *L'Europe des régions*, *Op. Cit.* pág. 157.

(26) En esta 10^a sesión, bajo presidencia de Bélgica, además del acuerdo sobre política regional se concluyeron cinco capítulos de negociación: Movimientos de capitales, Transportes, Derecho de establecimiento y libre prestación de servicios, Armonización de legislaciones

Los puntos sustanciales del acuerdo al que se llegó en este capítulo de «política regional» fueron los siguientes: En primer lugar es destacable el hecho de que no se hayan establecido ningún tipo de medidas transitorias o derogaciones temporales con lo cual nuestro país gozará desde el momento mismo de su adhesión de las posibilidades de verse favorecido por las ayudas financieras del Fondo incluyendo a las regiones o zonas menos favorecidas de nuestra geografía en los distintos planes de inversiones que se vayan elaborando a nivel comunitario. Por lo tanto España participará en el Fondo Europeo de desarrollo regional al igual que los otros Estados miembros, ajustándose a la reglamentación comunitaria en la materia. En segundo término, se establece en el acuerdo que a los efectos de posibilitar ésta participación española respecto a las ayudas del F.E.D.E.R., la Comunidad antes de que se realice la adhesión procederá a las modificaciones pertinentes y a la adaptación del reglamento del Fondo, fundamentalmente fijando la cuota española de participación en los recursos del mismo. Por último, las partes negociadoras acordaron asimismo la inclusión en el acuerdo de adhesión de un protocolo específico sobre temas regionales, dirigido a facilitar, mediante la ayuda comunitaria, el crecimiento económico de las regiones o zonas menos desarrolladas de España (27).

El texto de este importante protocolo en materia de política regional es el siguiente (28):

LAS ALTAS PARTES CONTRATANTES,
DESEANDO RESOLVER ciertos problemas particulares que interesan a España.

HAN CONVENIDO LAS DISPOSICIONES SIGUIENTES:

RECORDAR que los objetivos fundamentales de la Comunidad Económica Europea comportan la mejora constante de las condiciones de vida y empleo de los pueblos de los Estados miembros, así como el desarrollo armónico de sus economías que reduzca las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas;

y Cuestiones económicas y financieras. Respecto a estos acuerdos concluidos hay que señalar que son capítulos ya cerrados a reserva en todo caso y como es lógico del resultado final global de la negociación.

Esta sesión fue de gran trascendencia además por los acuerdos alcanzados, porque supuso en su día una variación sustancial de la actitud comunitaria encaminándose hacia la creación de un clima de acercamiento y distensión comunitaria de cara a la negociación.

(27) Sobre los acuerdos alcanzados véase el trabajo de ENRIQUE GONZALEZ SANCHEZ «España-C.E.E.: Las negociaciones de adhesión a lo largo de 1982» Publicado en la *Revista de Instituciones Europeas*, Enero-Abril 1983, volumen 10, número 1.

(28) El texto del Protocolo que arriba se inserta ha sido extraído del libro *Las Negociaciones para la adhesión de España a las Comunidades Europeas: Situación y perspectivas*. Madrid 1984, *¿Op. Cit.* pág. 26.

TOMAR CONSTANCIA del hecho de que el Gobierno español está comprometido en la puesta en práctica de una política de desarrollo regional que tienda fundamentalmente a favorecer el crecimiento económico de las regiones y zonas menos desarrolladas de España;

RECONOCER que es de su interés común que se alcancen las finalidades de esta política;

CONVENIR, a fin de facilitar al Gobierno español el cumplimiento de esta tarea, en recomendar a las instituciones de la Comunidad la puesta en práctica de todos los medios y procedimientos previstos por la reglamentación comunitaria y especialmente el recurso a un empleo adecuado de los fondos comunitarios destinados a la realización de los objetivos de la Comunidad antes aludidos;

RECONOCER en particular que, en el caso de aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado C.E.E., será preciso tener en cuenta los objetivos de expansión económica y de incremento del nivel de vida de la población de las regiones y zonas menos desarrolladas de España» (29).

De esta manera con la firma de este protocolo quedaría ya completado el proceso negociador español en el capítulo de política regional. Otra importante cuestión que se planteará a continuación, en un momento posterior a la adhesión, será sin duda la canalización de las previsibles ayudas del Fondo europeo de desarrollo regional por parte del Estado español.

El Gobierno de España estará obligado como país candidato en lo que a la recepción de ayudas comunitarias se refiere a la presentación de los correspondientes proyectos de desarrollo de aquellas menos favorecidas económicamente.

Partiendo del hecho cierto de que la negociación España Comunidad en este capítulo está ya cerrada, la pregunta que surge a continuación de forma inmediata es el protagonismo que deberían estar llamadas a jugar las regiones españolas ante la elaboración de proyectos de desarrollo que puedan contribuir a la superación de los graves problemas por los que atraviesan amplias zonas de nuestra geografía. En los momentos actuales tras la adhesión de España y Portugal como nuevos miembros de la Comunidad Europea, es necesario a nuestro juicio una puesta a punto definitiva, una aceleración de procesos de adaptación interna, fundamentalmente en cuestiones como ésta de la política regional en la que no va a existir un período transitorio en cuanto a

(29) Los artículos 92 y 93 del tratado constitutivo hacen mención a la concurrencia de las ayudas estatales. Es interesante señalar en este protocolo la inclusión no sólo de las regiones como receptores de las ayudas sino también de las «zonas», lo que posibilitaría la concesión de tales ayudas a favor de aquellas localidades que encontrándose en regiones de mayor desarrollo relativo, sin embargo hayan sido afectadas negativamente por crisis sectoriales. vid. Enrique GONZALEZ SANCHEZ, *Op. Cit.* pág. 109 nota 48.

la aplicación de las directrices comunitarias. En este sentido se puede afirmar sin duda que el Gobierno va a presentar unos planes de inversiones comunitarias en España y que en la elaboración de tales proyectos deberán participar informando al Gobierno de las problemáticas específicas existentes en sus respectivas circunscripciones.

En este sentido, es muy sintomático respecto a la participación regional en la construcción de los proyectos de inversión comunitarios en España, la respuesta del Gobierno (30) en boca del señor D. Virgilio Zapatero, Secretario de Estado, ante la pregunta formulada en el Congreso (31) por D. Antonio Uribarri Murillo del Grupo parlamentario popular del Congreso.

Preguntando en este caso al Gobierno por la situación de los planes de desarrollo, la toma en conciencia de las situaciones económicamente graves de las regiones a la hora de elaborarlos y las posibles prioridades que pudiera establecer entre las distintas regiones o zonas, las respuestas ofrecidas por el Ejecutivo, si bien pecaron a nuestro juicio de ser excesivamente genéricas, al menos expresaban en líneas generales la tendencia abierta a la participación regional en la presentación de proyectos de inversión de desarrollo regional.

En este sentido es muy interesante reseñar las afirmaciones que el Señor Zapatero Gómez realiza: En el punto segundo de la respuesta, apartado a) se afirma que «Si bien es el Estado miembro el único interlocutor válido ante las instituciones comunitarias, la elaboración de los planes no sólo no tiene por qué correr a cargo de la administración del Estado, sino que debe ser el propio ente Regional interesado quien, por el simple hecho de tener mayor conocimiento de las necesidades estructurales y socioeconómicas de su región, básicamente lo confeccione; para lo cual no se escatiman contactos informales entre los funcionarios regionales o autonómicos y los funcionarios comunitarios responsables del tema». En el apartado b) de este mismo punto se expresa que «Los planes de elaborar son en todo caso programas específicos destinados fundamentalmente a financiar obras de infraestructura y actividades industriales, artesanales o de servicios localizados en puntos concretos de una región, por ello no deben concebirse como planes de desarrollo regional con carácter general.

En lo relativo a la existencia de prioridades en cuanto a la percepción de las ayudas del F.E.D.E.R. se señala que «las regiones de la Comunidad Económica Europea que, por sus especiales características de subdesarrollo o de estancamiento socio-económico, se benefician de la política regional comunitaria, no tienen ni han tenido nunca una escala de prioridades». «En el

(30) *B.O.C.G. Congreso* de los Diputados. II Legislatura de 5 de agosto de 1983, serie F 31 Número 889-I.

(31) *B.O.C.G. Congreso* de los Diputados, II Legislatura serie D-1 de 23 de septiembre de 1983 pág. 213 y ss.

caso de España hay que atenerse a lo negociado en el capítulo de política regional ya cerrado, y especialmente en su Protocolo anejo, en el cual se contempla no sólo el concepto geográfico de región. sino además se ha introducido el concepto de «zonas» que hacen referencia a cualquier área o punto deprimido independientemente de la región en que se encuentre situado».

Por último. es interesante señalar, como así lo hace el señor Zapatero, «que el nuevo equipo de la Secretaría de Estado para las relaciones con las Comunidades Europeas ha puesto en marcha un plan de «Acción interior» uno de cuyos aspectos comprende el informar y formar gradualmente a las Comunidades Autónomas sobre las negociaciones de adhesión y las políticas comunitarias que puedan afectarles tanto positiva o negativamente ocupando la política regional un lugar preeminente.

CONCLUSION:

Para finalizar, y desde una perspectiva de conjunto de la problemática regional a nivel comunitario, se puede afirmar que la armonización de las políticas regionales en el seno de la Comunidad Económica Europea es un hecho imprescindible. La existencia de evidentes desequilibrios regionales causados en primer término por la existencia de zonas rurales subdesarrolladas y con una economía fundamentalmente de carácter agrícola y en segundo lugar por la presencia en el seno de la Comunidad de regiones cuya economía industrial ha sufrido los embates de crisis sectoriales que les afectan de lleno y que han convertido su industria en obsoleta y sometida por tanto necesariamente a un duro proceso de reconversión (siderurgia, construcción naval, etc). ha motivado una toma de conciencia clara tendente hacia la resolución de tales disparidades. Esta necesaria corrección de desequilibrios redundará en primer término en beneficio directo de las regiones o zonas en crisis pero también e indirectamente a favor de una economía general comunitaria.

En este sentido, y a la hora de la consecución de tales logros hay que señalar que aunque el Tratado fundacional de la Comunidad hecho en Roma en el año 1957 no establece claramente las bases de una regulación futura en lo que a desarrollo de una regulación de la política regional comunitaria se refiere, se puede deducir implícitamente del mismo un mandato de construcción de una Europa unida, solidaria y tendente a garantizar un armónico desarrollo entre los distintos Estados y las diferentes regiones que la componen, con el fin de alcanzar unas cotas de desarrollo económico y social lo más homogéneos y beneficiosos posibles para el conjunto de la Comunidad. En aplicación de tal previsión y fruto de una toma de conciencia solidaria de los países miembros, se ha desarrollado un proceso que aunque iniciado

tardíamente ha llegado a alcanzar un importante nivel de operatividad con la creación del Fondo europeo de desarrollo regional en el año 1975.

Este importante instrumento de la política regional comunitaria a pesar de los defectos que pueda presentar en cuanto a su estructura y a la dinámica tendente a canalizar las ayudas comunitarias, es a nuestro juicio un claro exponente de los avances realizados en favor de la normalización económica regional europea. Aunque el Fondo cuenta aparentemente con una cifra de recursos muy modesta si se compara con el producto nacional bruto de toda la Comunidad o con el presupuesto de la misma (32) sin embargo hay que señalar siguiendo a Carmelo MESSINA, que en primer lugar el F.E.D.E.R. ha llegado a ser el más importante de los instrumentos financieros de carácter estructural de los que dispone la Comunidad en la actualidad y que por otra parte se puede apreciar una progresión clara en cuanto al volumen de créditos acordados en beneficio de las regiones menos favorecidas económicamente (33).

Por último, y en lo que respecta a España como próximo país miembro a corto plazo e integrado plenamente en las estructuras comunitarias, hay que señalar que felizmente la negociación en éste capítulo de la política regional está ya cerrada y completada tras la firma por nuestro país del protocolo final. España, a partir de la adhesión puede solicitar de la Comunidad la inclusión de su regiones y zonas subdesarrolladas dentro de los programas de ayudas regionales existentes en la Comunidad. Será imprescindible en este momento la elaboración por parte del Gobierno español de una serie de planes de desarrollo regional que siguiendo las directrices comunitarias (34), contemplen las necesidades de nuestro país. El Gobierno central debería tener en cuenta sin duda las opiniones y proyectos de los ejecutivos regionales de cara a la fijación definitiva del alcance y contenido de estos planes.

(32) A título de ejemplo se puede señalar como datos indicativos que para el año 1981 el presupuesto específico del Fondo destinado a inversiones fue el equivalente al 0'07 por ciento del Producto Interior Bruto y supuso únicamente el ocho por ciento en relación al presupuesto comunitario Df. AIDES ET PRETS de la Communaute européenne *Op. Cit.* pág. 34.

(33) Véase: MESSINA, C. «Les régions et la Communaute européenne» en *L'Europe des regions; Op. Cit.* pág. 156.

En relación a esta progresión de ayudas, señala el autor italiano que «en el espacio de siete años se ha producido un aumento de las inversiones concedidas por el Fondo europeo de desarrollo regional de casi siete veces».

(34) Estas directrices comunitarias que deben servir de base en la elaboración de los diferentes planes nacionales de desarrollo de sus regiones o zonas subdesarrolladas, son marcadas en buena medida por el Comité de política regional en desarrollo de su labor coordinadora de la política regional comunitaria.