

Las regiones en la construcción de Europa

(The regions in the Construcción of Europe)

Alli Aranguren, Juan-Cruz

Eusko Ikaskuntza

Pl. Castillo, 43 bis - 3º D

31001 Iruñea

BIBLID [1138-8552 (2001), 16; 19-38]

El proceso de regionalización europeo se inició con la política regional y la cooperación hasta alcanzar su reconocimiento institucional en el Comité de las Regiones. Las regiones son comunidades políticas y espacios culturales y políticos. La Unión Europea ha asumido las regiones como ámbitos de decisión y participación políticas, que se potencian con el principio de subsidiariedad. Tienen una importante función en la cohesión económica, social y territorial y, en cuanto progresan los procesos de descentralización dentro de los Estados, también en la formación de la voluntad comunitaria.

Palabras Clave: Europa. Regiones. Política regional. Cooperación interregional y transfronteriza. Comité de las Regiones. Subsidiariedad. Globalización.

Europako eskualdekatze prozesua eskualde politikarekin eta kooperazioarekin abiatu zen harik eta Eskualdeen Batzordeak erakundeen aldetiko aintzatespena erdietsi zuen arte. Erkidego politikoak eta kultura zein politika guneak dira eskualdeak. Hala, Europako Batasunak subsidiaritate printzipioaz indartzen diren politika alorreko erabakitze eta partaidetza eremutat hartu ditu eskualdeak. Funtzio garrantzitsua betetzen dute ekonomia, gizarte eta lurralde kohesioan eta, Estatuaren barnean deszentralizazio prozesuak aurrera joan ahala, baita erkidegoaren borondatearen eraketan ere.

Giltz-Hitzak: Europa. Eskualdeak. Eskualde politika. Lurraldeen arteko eta mugaz gaidiko kooperazioa. Eskualdeen Batzordea. Subsidiaritatea. Globalizazioa.

Le processus de régionalisation européenne a commencé avec la politique régionale et la coopération jusqu'à atteindre sa reconnaissance institutionnelle au sein du Comité des Régions. Les régions sont des communautés politiques et des espaces culturels et politiques. L'Union Européenne a assumé les régions comme milieux de décision et participation politiques qui renforcent leur puissance avec le principe de complémentarité Elle joue un rôle important dans la cohésion économique, sociale et territoriale et, lorsque progressent les processus de décentralisation au sein des Etats, elle joue également un rôle dans la formation de la volonté communautaire.

Mots Clés: Europe. Régions. Politique régionale. Coopération inter régionale et transfrontalière. Comité des Régions. Complémentarité. Globalisation.

1. EL HECHO REGIONAL

Es un lugar común en el lenguaje político ordinario aludir a la “Europa de las regiones”, entendiéndolo que éstas constituyen un elemento sustancial en la configuración de Europa, como nuevos escenarios de poder político en un proceso de pérdida de poder y competencia por los Estados. Las regiones, con distinto poder en los diversos Estados, constituyen realidades políticas y administrativas que cada vez tienen mayor papel en la construcción europea¹.

Un conocido autor se ha planteado si los movimientos europeos de regionalización y unificación forman vertientes de un mismo fenómeno, la insuficiencia y quizá la superación del Estado-nación soberano como forma definitiva de organización política². El proceso de regionalización dentro de los Estados miembros ha tenido eco en las instituciones europeas, fundamentalmente en el Consejo de Europa y en el Parlamento europeo. En un primer momento en la política regional y en la cooperación interregional y transfronteriza; más adelante en el reconocimiento de su realidad política con la creación del Comité de las Regiones.

Desde los primeros años de la CEE, ha habido una política regional orientada a la superación de los desequilibrios territoriales a través de la aplicación de fondos, pero sin que podamos hablar de la consideración del hecho regional como categoría política y vínculo de cohesión y unión entre los ciudadanos europeos.

Los procesos de descentralización dentro de los Estados miembros y la reacción frente al “centralismo bruselense” de la eurocracia potenciaron en los últimos años 80 un movimiento regionalista europeo, que tuvo sus orígenes, entre los años 40 y 50, de la mano de europeístas como Denis de Rougemont, Guy Heraud y Léopold Kohr. A través del regionalismo se pretende conciliar la idea del gobierno paneuropeo de Kant, Nietzsche y Proudhon, con la democracia local participativa de J.S. Mill y el principio de subsidiariedad del personalismo de tradición cristiana de Mounier y Maritain. Se buscó conciliar la idea de un gobierno europeo que superara al Estado-nación con la responsabilidad de gobernantes y gobernados en la gestión directa e inmediata de sus propios asuntos. A tal fin era necesario dividir el poder y las competencias entre el nivel europeo y el regional, en un mundo sin Estados basado en la democracia participativa y en la subsidiariedad.

1. La división binaria de los Estados en unitarios y federales ha sido alterada con los modelos regionales que constituyen una variedad del modelo unitario descentralizado. Como ha reconocido BURDEAU (*Traité de Science politique*, II, París, 1980, pp. 406 y ss.) se trata de un “regionalismo político”.

2. V. CONSTANTINESCO: “Comunidades Europeas, Estados, Regiones: El impacto de las estructuras descentralizadas o federales del Estado en la construcción comunitaria”, RIE, 1989, p.12.

Para P. MARAGALL (El País, 3-2-1993, p. 16) “es el propio concepto de soberanía nacional el que se va “ablandando” a medida que el principio evidente de la igual dignidad de los poderes va creciendo y el nuevo contenedor global que es Europa se va afirmando”.

Cual sea el referente para la consideración del hecho regional ha sido objeto de diversas valoraciones en el seno de las instituciones.

El Comité de Asuntos Regionales del Consejo de Europa definió la región como *“la unidad territorial más extensa del interior de cada nación (situada inmediatamente a escala inferior del gobierno central), dotada o no de personalidad jurídica”*.

El Instituto Internacional para los Derechos de los Grupos Étnicos y del Regionalismo de Munich, en el proyecto de Convención para los Estados miembros del Consejo de Europa, propuso la definición siguiente:

*“Se entiende por región un territorio que forma, desde el punto de vista geográfico, una entidad neta o un conjunto similar de territorios en los que la población posee elementos comunes y desea salvaguardar la especificidad resultante y desarrollarla con el fin de estimular el progreso cultural, social y económico”*³.

La II Conferencia Parlamentaria Europea sobre regiones de la Comunidad dio una definición con los mismos elementos objetivos y subjetivos de aquella, diciendo:

*“La institución regional (es) una comunidad establecida sobre un territorio claramente definido unido por intereses comunes y caracterizado por experiencias históricas, usos, costumbres y tradiciones que definen su inevitable originalidad”*⁴.

La Carta comunitaria de la regionalización aprobada por el Parlamento Europeo entendió por región “un territorio que forma, desde el punto de vista geográfico, una entidad neta o un conjunto similar de territorios, en los que existe continuidad y en los que la población posee ciertos elementos comunes y desea salvaguardar la especificidad resultante y desarrollarla con el fin de estimular el progreso cultural, social y económico” (Art. 1.1). Por “elementos comunes” de una población entiende “una especificidad común en materia de lengua, de cultura, de tradición histórica y de intereses vinculados a la economía y los transportes. No es imprescindible que todos estos elementos se den siempre” (Art. 1.2)⁵.

La Asamblea de Regiones de Europa (ARE) completó la anterior definición incorporando la referencia a la significación política de la región:

3. Parlamento Europeo. Comisión de Política Regional y de Ordenación del Territorio. Informe sobre la racionalización de la Comunidad, factor de desarrollo regional. Ponente Sr. O'Donnell, 20-10-1988. Esta definición fue aceptada por la Carta Comunitaria de la Regionalización en su artículo 1.

4. Parlamento Europeo. II Conferencia Parlamento Europeo-Regiones de la Comunidad. Grupo de Trabajo número 3. Informe de la Comisión de Política Regional y de Ordenación del Territorio sobre la representación de las Regiones y su participación en la elaboración, la aplicación y la evolución de las políticas estructurales y de las políticas comunes. Relator: Mario Melis.

5. PE 123.460/B/Def., pp. 5-12. Anejo a la Resolución de 18-11-1988.

“Son regiones las entidades situadas inmediatamente por debajo del nivel del Estado central, dotadas de representatividad política, asegurada por la existencia de un Consejo Regional elegido, o en su defecto, por una asociación o un organismo constituido a escala regional por las colectividades de nivel inmediatamente inferior”⁶.

La trascendencia de tal definición se basa en introducir la componente de la personalidad y representatividad política, dentro de los Estados, a un nivel inferior al del Estado central, con un consejo u organismo con funciones de representación o gobierno. Se supera así los conceptos anteriores más vinculados al espacio territorial, a la vinculación subjetiva al territorio por motivos culturales sociales o económicos, incluso a la referencia histórica o tradicional. De este modo se considera a la región como una organización política dentro del Estado miembro, con independencia de que se fundamente en la existencia de un hecho nacional o de base cultural, histórica, jurídica, o institucional diferencial. Permite, por tanto, incluir tanto los hechos regionales como los nacionales, siempre que todos ellos tengan reconocida una entidad representativa y política.

2. DISTINTAS PERSPECTIVAS PARA LA CONSIDERACIÓN DE LAS REGIONES

2.1. La región como comunidad política

La Comunidad no podía ignorar la organización y distribución interna de competencias dentro de los Estados, sobre todo en la medida en que son instrumentos para la ejecución en sus ámbitos territoriales de las políticas comunitarias. Además, en cuanto cauces de participación política de los ciudadanos, deben ser tenidos en cuenta a la hora de la definición de las políticas estatales y comunitarias que inciden en su competencia. Al mismo tiempo, constituyen un medio eficaz de hacer efectivo el principio de subsidiariedad, en el sentido de acercar el poder a las instancias más adecuadas para la mayor eficacia y participación democráticas.

Por otro lado, no hay que olvidar que los pueblos europeos, con identidades y culturas propias y diversas, no pueden quedar diluidos en un nuevo superestado. En aras al citado principio de subsidiariedad, deben ser respetados en su autogobierno y en sus vivencias culturales, con un adecuado ámbito de decisión política y económica, que les permita desarrollarse como comunidades políticas, sobre todo donde existe conciencia nacional o hechos diferenciales.

Esto exige una flexibilidad, no sólo a nivel comunitario, sino también en el ámbito de los actuales Estados nacionales, para adecuar su organización a las realidades humanas y políticas que se integran en dichos ámbitos, sin uniformismo, teniendo en cuenta las distintas intensidades de los hechos

6. Art. 3 de los Estatutos de la Asamblea de Regiones de Europa.

diferenciales, de la conciencia de identidad de los distintos pueblos que, como viene demostrando la historia, trascienden de las fórmulas jurídico-políticas-institucionales que en cada momento existen.

El ordenamiento comunitario respeta el poder de autoorganización de los Estados, no afecta a la distribución interna de las competencias ni a su autonomía institucional, aun cuando encomienda a las autoridades nacionales la adopción de las medidas para la aplicación del Derecho comunitario. Como puso de manifiesto el Tribunal de Justicia “la responsabilidad de un Estado miembro... queda comprometida cualquiera que sea el órgano del Estado cuya acción u omisión sea origen de la infracción, en el caso de que se trate de una institución constitucionalmente independiente”⁷.

Por tanto, a salvo el ordenamiento constitucional interior en cuanto se refiere a la distribución de competencias, se plantea el papel de las regiones en los procesos de decisión y ejecución estatal-comunitarios. Tanto en la fase ascendente o predecisional, como en la descendente o de aplicación de las políticas. En el sistema competencial interno son las entidades infraestatales quienes deben llevar a cabo las decisiones y disposiciones comunitarias. En congruencia con ello, no pueden verse privadas de participar en la formación de la voluntad comunitaria, ya que, en otro caso, se están tomando las decisiones sin contar con ellas y en contra de las competencias que tengan atribuidas por el ordenamiento interno. Esto exige establecer cauces de participación a la hora de elaborar la política nacional, así como de relación directa entre las Entidades infraestatales y la propia Comunidad, de modo que se asocien e integren en el proceso comunitario⁸.

La Unión potencia el principio de subsidiariedad, que ha recogido en el art. 5 CECA y el art. 3 B del Título I del Tratado de la Unión Europea⁹. Tiene el rango de principio de vigencia general, exigiendo que las decisiones se adopten en el nivel más cercano posible al ciudadano, quedando limitada la actuación de los niveles político-administrativos superiores. Conforme a este principio la Comunidad sólo podrá ejercer funciones en que los Estados

7. S. 5-5-1970, Comisión C. Bélgica, 77/69, R. 1970, p. 244

8. La modificación del artículo 146 del Tratado por el Tratado de la Unión no exige la representación permanente del Gobierno Central, permitiendo la presencia de representantes regionales de rango ministerial: “El Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro”.

P. MARAGALL (Regiones y ciudades de Europa, El País, 3-2-1993, p. 16): “...hay regiones europeas, como Cataluña, que además son naciones, naciones sin Estado, pero naciones, o nacionalidades, como dice la Constitución. Estas regiones nacionales quieren participar de aquello que su ausencia de Estado les ha quitado: la soberanía. En alguna medida, esta es nuestra aspiración, y lo es también, probablemente, en las regiones belgas y los *länder* alemanes”.

9. Se trata de una “*key question*” de la Comunidad (M. WILKE-H.WALLACE: *Subsidiarity: approaches to Power-sharing in the European Community*; The Royal Institute of International Affairs, Londres, 27, 1990, p.1).

miembros de la Unión o sus niveles organizativos territoriales no puedan realizar de manera adecuada y satisfactoria¹⁰. Se trata de un principio a considerar respecto al protagonismo de las regiones como ámbitos de poder político¹¹.

2.2. La región como espacio cultural

La unidad de Europa se fundamenta en su pluralidad política, institucional, cultural y humana. El mestizaje de diversos órdenes culturales es lo que ha construido a Europa. Los hechos de tal naturaleza se plasman no sólo en el ámbito de los Estados sino, incluso, en otros inferiores. Podemos afirmar que en la mayor parte de los Estados europeos no existe uniformidad cultural o lingüística, sin que por ello se haya perdido la naturaleza integradora de las unidades políticas que se han venido configurando a lo largo de complejos procesos históricos. Una fórmula descentralizada de carácter regional o federal refleja mejor que cualquier otra esta realidad plural de las naciones y los pueblos europeos.

Por ello la progresiva tendencia al federalismo en la unidad política europea, así como en la propia base de la misma, que son los Estados, atiende a la complejidad europea por cuanto, como dijo ROUGEMONT: “El federalismo reposa sobre el amor a la complejidad, en contraste con el simplismo brutal que caracteriza el espíritu totalitario. Digo bien el amor y no el respeto o la tolerancia. El amor a las complejidades culturales, sociológicas e incluso económicas, tal es la salud del régimen federalista”¹².

Por otra parte la evidente tendencia a la globalización en la mayor parte de los órdenes de la vida está produciendo una profundización en el entorno más próximo de las personas, quizá buscando lo que pueden comprender y percibir frente a otros espacios que les pueden resultar incomprensibles, inaprehensibles y totalmente alejados. Está unánimemente reconocido el proceso de localización simultáneo a la globalización, de vinculación a lo más próximo frente a lo más alejado, a lo conocido frente a lo desconocido,

10. El dictamen del Comité de las Regiones sobre la reforma del Tratado de la Unión Europea de abril de 1985, propuso la modificación del art. 3B siguiente: “La comunidad interviendrá conforme al principio de subsidiariedad sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, las colectividades regionales y locales dotados de competencia según el derecho interno de los Estados miembros”

11. En la Cumbre Europea de las Regiones de Amsterdam, 15 y 16-5-1997, se platearon, entre otras, las siguientes reivindicaciones: “Reconocer al Comité el derecho de recurso ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, al menos en lo que atañe a la salvaguardia de sus prerrogativas” (A), y “B. El principio de subsidiariedad debe aplicarse estrictamente, en interés, entre otras cosas, de la autonomía regional y local. Las regiones dotadas de competencias legislativas deben así disfrutar del derecho de recurso ante el Tribunal de Justicia Europeo”.

12. *Textes sur le Fédéralisme*. Coadmos, 36, 1986, p. 21.

a la cultura local frente a la planetaria. La nueva humanidad se nos aparece local y cosmopolita al mismo tiempo. Esta misma disyuntiva se plantea en relación con la construcción europea, en la cual los espacios regionales aparecen vinculados a la especificidad más inmediata, a los ámbitos de decisión más próximos y comprensibles por los ciudadanos.

Esta compleja realidad está dando lugar a la acumulación de identidades culturales, así como al respeto de las mismas desde la idea de enriquecimiento colectivo que supone la pluralidad cultural europea. La Unión es en sí misma una garantía del pluralismo, porque se configura una nueva unidad política basada en realidades plurales y sin una identidad cultural única que pretendan imponerse a las demás, como ha venido ocurriendo en muchos de los Estados miembros en aras a una unidad nacional identificada con la uniformidad cultural. El hecho regional aparece como el primer espacio de vinculación identitaria de los ciudadanos europeos. La Europa de los pueblos se ha de realizar a través de las regiones. Así lo puso de manifiesto la Declaración de Florencia de mayo de 1987, sobre la cultura y la acción regional:

“El desarrollo cultural debe enraizarse en una positiva identidad cultural con relación a la cual la región constituye un espacio privilegiado. Si conviene evitar todas las formas de repliegue que puedan ser un freno al cambio y a la innovación, es preciso también tener en cuenta la fuerza y la vitalidad que brota de la iniciativa colectiva en la conciencia de la identidad cultural vivida cuando ella es sostenida por un proyecto de desarrollo regional. Desde ese punto de vista la región debe estar particularmente atenta a la conservación de las tradiciones populares que constituyen muy a menudo la memoria viva en la que se alimenta la conciencia colectiva”¹³.

2.3. La región como espacio económico

La consideración económica fue la base inicial de la política regional comunitaria, tratando de conseguir un equilibrio económico que hiciesen posible superar las profundas diferencias de los distintos países y territorios europeos. La cohesión económica y social es la base de la unión económica y monetaria. Así lo puso de manifiesto el Presidente de la Comisión Europea, Jacques Santer, cuando dijo: *“No deseo un crecimiento que olvide a una parte de la población. No deseo un crecimiento que incremente las diferencias entre las regiones”*.

Esta preocupación quedó reflejada en el concepto de cohesión territorial que trata de lograr un “progreso económico y social equilibrado y sostenible, como medio de hacer posible “el desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad” a que se refiere el art. 130 A, cuando alude a la necesidad de “reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones, y el retraso de las regiones menos favorecidas, incluidas las zonas rurales”.

13. Consejo de Cooperación Cultural y Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa, Florencia, 14-16 de mayo de 1987.

En el nuevo espacio común las regiones se convierten en importantes agentes económicos, en cuanto puedan tener competencias conforme al Derecho nacional. En todo caso pueden realizar procesos de cooperación interregional y transfronteriza en un espacio económico común, estimuladas por las políticas comunitarias de desarrollo regional, cohesión territorial, políticas económicas comunes y potenciación del desarrollo endógeno. Mayores ámbitos de acción permitirán complementariedades y mejoras comunes.

3. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS REGIONES

El Tratado de la Unión (Maastrich, Holanda, 7-2-1992) reconoció la existencia en los Estados miembros, de tales realidades regionales, –cualquiera que fuera su naturaleza federal, autonómica o regional en el Derecho interno–, como espacios interiores de organización política y administrativa. La creación del Comité de las Regiones representó un paso importante para la consideración de los intereses de las entidades territoriales que configuran los Estados y la Comunidad.

Tras los primeros pasos de la política de desarrollo regional, el proceso de regionalización que se viene produciendo en el seno de Europa tiene un reconocimiento de carácter institucional. Existe un profundo proceso de descentralización en el seno de algunos Estados, de lo que son exponentes más próximos tanto el modelo constitucional español, como la regionalización francesa, el debate federal en Italia, o el reconocimiento de autonomía dentro del Reino Unido a Escocia, Gales e Irlanda del Norte; incluso el recientemente fracasado intento portugués.

Se viene considerando que existen dos procesos paralelos en la construcción europea. Por una parte la consolidación de la unión económica, base de la futura unidad política. Por otra la potenciación del gobierno al nivel más próximo a la sociedad, de lo que es exponente la descentralización que, además, constituye una aplicación del principio de subsidiariedad dentro de los Estados miembros. Por ello el Parlamento Europeo en su resolución de 30 de octubre de 1987, sobre lenguas y culturas de las minorías regionales y étnicas, declaró: “La autonomía de las regiones de la Comunidad Europea y la creación de una Europa políticamente más unida, constituyen dos aspectos complementarios y convergentes de una misma evolución política”.

Conforme al art. 4.2 del Tratado de la Unión el “Consejo y la Comisión estarán asistidos por un Comité de las Regiones con funciones consultivas”, respecto a las medidas de cohesión económica y social que pretendan “promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad”.

El Comité de las Regiones, previsto en el art. 198 AC del Tratado de la Unión, constituido en 1994, es un órgano de participación de las Administraciones Regionales y Locales con funciones consultivas para el

Consejo y la Comisión. Su dictamen es preceptivo en materias que tienen especial incidencia en el ámbito regional y que afectan a la ordenación del territorio, como son la cohesión económica y social (Fondos Estructurales, Fondos de Cohesión, redes transeuropeas, educación, juventud, cultura y salud pública).

Además, el Comité de las Regiones puede ser consultado en cualquier otro caso “en que una de dichas instituciones (el Consejo o la Comisión) lo estime oportuno”. Cuando el Comité Económico y Social sea consultado, el Consejo informará al Comité de las Regiones de esa solicitud de examen, pudiendo este emitir dictamen si estima que hay intereses regionales específicos en juego. Asimismo lo puede hacer por iniciativa propia cuando lo considere conveniente.

Desde un órgano de representación local y regional, como es el Comité, se recuerda permanentemente que todas las regiones de Europa esperan de la construcción europea el “progreso económico y social, equilibrado y sostenible”, anunciado por el Tratado de la Unión.

El Comité de las Regiones, conforme a las propuestas del informe Blanc, defiende:

- Que el Comité sirva de plataforma de defensa y promoción de los proyectos de cooperación interterritorial y transfronteriza que puedan beneficiar a entidades regionales de diferentes Estados, siguiendo las orientaciones de la planificación estratégica europea.
- Que la Unión Europea habilite un marco jurídico comunitario que facilite el ejercicio de esta cooperación, siguiendo el espíritu del Tratado intergubernamental de Karlsruhe de enero de 1996 –sobre cooperación transfronteriza entre Alemania, Francia, Luxemburgo y Suiza–, que proporcione a los entes regionales y locales interesados más allá de las fronteras, un fundamento jurídico que les permite desarrollar políticas comunes en el marco de sus competencias.
- La introducción del concepto de cooperación transfronteriza e interterritorial en el Tratado, añadiendo al art. 130 A del Tratado de la CE la siguiente frase: “Fomentará, por medio de sus actividades, la cooperación transfronteriza e interterritorial de las regiones y entes locales”.

4. LA POLÍTICA REGIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

Se trata de una de las más importantes políticas comunitarias. Se ha venido considerando el espacio regional como uno de los medios para la cohesión económica, social y territorial, base y fundamento del mercado común, y de la unión económica y monetaria, caminos para la consecución

de la unión política. Esta acción ha reconocido un gran protagonismo a las regiones, en cuanto espacios de gestión y administración de las decisiones y fondos comunitarios¹⁴.

4.1. Su inicio al amparo del Tratado de Roma

Desde sus primeros tiempos la Comunidad Económica Europea valoró las diferencias existentes en renta global y per cápita, en infraestructuras, en equipamientos y en servicios entre los territorios que la integraban. Las enormes diferencias entre las regiones hacían necesarias acciones sobre las estructuras agrarias, los problemas sociales y los desequilibrios territoriales para poder configurar la unión económica y monetaria, imposible de obtener sin un equilibrio regional interno.

Conforme al Tratado de Roma “la Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros, un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados que la integran” (art. 1).

La consecución de la integración económica, así como la efectividad de las distintas políticas comunes, hacían necesaria la superación de las desigualdades sociales y económicas constatadas en los distintos ámbitos regionales de los Estados que la integraban. El propio Tratado de Roma reconocía en su preámbulo que los Estados signatarios estaban “preocupados por reforzar la unidad de sus economías y asegurar un desarrollarlo armonioso, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas”. El artículo 2 se refería al desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad“. La existencia de zonas subdesarrolladas precisaba una actuación especial: “Podrán considerarse compatibles con el mercado común: a) Las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo” (art. 92.3). Por ello admitió la necesidad de regímenes particulares en materia de agricultura, de modo que la política agraria común tenga en cuenta “las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas” (art. 39.2). En cuanto a los transportes se debiera tomar en consideración “las exigencias de una política regional económica adecuada, las necesidades de las regiones subdesarrolladas y los problemas de las regiones gravemente afectadas por circunstancias políticas” (art. 80). Por su

14. DRUESNE, G.: *Droit matériel et politiques de la Communauté européenne*, PUF, París, 1986, págs. 345 y ss. MATHIJSEN, P.: *Guía del Derecho de la Comunidad Europea*, Banco Exterior de España, Madrid, 1987, págs. 275-283. MESTRE, C.: *Politique régionale*, en *Dictionnaire Juridique des Communautés Européennes*, PUF, París, 1993, págs. 822-829.

parte el Banco Europeo de Inversiones se creó para facilitar recursos destinados al “desarrollo de las regiones más atrasadas” (art. 130-a).

Podemos afirmar que la política regional se encuentra en el Tratado de Roma, integrada en el conjunto de la política comunitaria. Ello planteaba una aparente contradicción entre el desarrollo del libre mercado y la plena competencia con la existencia de medidas protectoras, traducidas en cláusulas de salvaguardia, incentivos comerciales y facilidades financieras. Tal contradicción estaba justificada en la necesidad de conseguir un marco armónico de desarrollo en el conjunto de la Comunidad, que igualase las condiciones competitivas de las distintas regiones. La política regional era concebida, en aquel momento, como una intervención finalista y temporal, que afectaba a zonas claramente subdesarrolladas, así como a sectores productivos con crisis estructurales o de transformación. En tal sentido es significativo el art. 92.2. que establecía la compatibilidad con el mercado común de “las ayudas concedidas con objeto de favorecer la economía de determinadas regiones de la República Federal Alemana, afectados por la división de Alemania, en la medida en que sean necesarias para compensar las desventajas económicas que resultan de tal división”. Su fin era preparar las condiciones que hicieran posible el cumplimiento de los fines: la libre competencia y la plena competitividad productivas.

4.2. Su configuración como una medida estructural

En un segundo estadio de su evolución, la política regional se configuró como un instrumento de intervención económica ordinaria para corregir las desigualdades, superando la primitiva concepción puramente correctiva y extraordinaria. Hoy está concebida como un medio para corregir los desequilibrios económicos y sociales a fin de evitar el dualismo económico, en cuanto que las diferencias de partida se pueden ver agravadas por la propia dinámica de desarrollo de la Comunidad, dando lugar a un nuevo tipo de subdesarrollo inducido. La política regional está sistematizada, planificada y financiada como una parte fundamental de la política económica de la Comunidad, imprescindible para el desarrollo de la misma. Su fin no es ser mero corrector de las desigualdades iniciales, sino un medio para superar los efectos negativos del propio crecimiento, cuando no resulta armónico ni entre los sectores productivos ni en los distintos territorios. La política regional se ha convertido en “un método positivo para ampliar las relaciones económicas dentro de la misma Comunidad y será instrumento capaz de hacerlo más competitivo frente a terceros países”¹⁵.

En 1970 el informe Werner observó la necesidad de un refuerzo de la Hacienda comunitaria como paso necesario hacía la solidaridad intercomunitaria. En 1971 el Consejo de Ministros de la CEE aprobó la “Primera resolución sobre

15. M. PEDINI: El regionalismo, en *Problemas y perspectivas de la Comunidad Europea*, Eunsa, Pamplona, 1981, P171)

programas generales de desarrollo regional”, para controlar la distribución de ayudas nacionales que pudiese ser desequilibradoras de la competencia.

En octubre de 1972 el primer Consejo Europeo, tras la incorporación de Irlanda, Dinamarca y el Reino Unido, estableció como objetivo que “se debía dar prioridad a la voluntad de corregir, dentro de la Comunidad, los desequilibrios estructurales y regionales que pudieran afectar a la realización de la unión económica y monetaria”. Aunque el Tratado no estableció base jurídica de intervención en materia de política regional, el Consejo invitó a las Instituciones a crear un Fondo de Desarrollo Regional, comprometiéndose a coordinar las políticas regionales de los Estados miembros.

La cumbre de París de 1974 que creó el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), que fue configurado por acuerdo de 18 de marzo de 1975¹⁶. Dicho fondo será un instrumento subsidiario de las políticas de los Estados, con un sistema de ayudas flexible mediante horquillas de máximos y mínimos. En el mismo año se creó el Comité de Política Regional¹⁷.

En 1977 el informe Mac Dougall analizó el empleo del presupuesto de la Comunidad como elemento redistribuidor. En el mismo año la Comunidad señalaba la existencia de regiones desfavorecidas, a las que denominaba regiones-problema, predominantemente en zonas fronterizas entre Estados, que suponían una dificultad para su desarrollo cuando configuraba una unidad regional a ambos lados de la frontera. Esta circunstancia fue tenida en cuenta en el Reglamento 1787/84 del Consejo, de 19 de junio de 1984, sobre el Fondo de Desarrollo Regional, en el que se va a abandonar el carácter fronterizo, insular o periférico de las regiones a la hora de establecer la aportación. Poco antes, el Parlamento Europeo, por Resolución de 13 de abril de 1984, constataba el estado de algunas regiones fronterizas por la disparidad de sus disposiciones, situaciones económicas, jurídicas, monetarias y fiscales, implicando a la Comisión a elaborar propuestas de directiva que obligasen a los Estados a adoptar las medidas necesarias para la toma de información, consultas y cooperación en sectores como la planificación regional, el medio ambiente, la ordenación del territorio, la asistencia en necesidades, los servicios de energía, agua, residuos, vías de comunicación, educación, cultura, turismo, etc..

La política regional de la Comunidad Económica Europea se va a basar en los siguientes ejes principales del desarrollo. En primer lugar, introduciendo una dimensión regional en todas las políticas de la Comunidad, que tenga en cuenta los efectos de las mismas en los distintos ámbitos regionales. En segundo lugar en coordinar las políticas regionales nacionales. Finalmente en dotarse de medios financieros para las acciones en las regiones menos desarrolladas de la Comunidad.

16. Reglamento del Consejo, 724/75/CEE, de 18 de marzo 1975, JOCE 1975, L 73 de 21-1975, p.1.

17. decisión del Consejo, 75/185 (CEE, 18 marzo 1975, JOCE 1975, L 73, de 21 de marzo, p. 47.

Se consideró imprescindible la coordinación de las ayudas regionales y nacionales, tal y como se hizo constar en el Reglamento del FEDER, en cuanto que la coordinación tiene por objeto asegurar que las ayudas valoren la intensidad de los problemas regionales, medidos no sólo con relación a la situación del Estado miembro, sino también a la de la Comunidad.

4.3. El Acta Única Europea y la reforma de la política regional

El Acta Unica Europea (1986) estableció como complemento del mercado único la “cohesión económica y social” (Título XIV), lo que condujo a una profunda reforma e incremento de los fondos estructurales comunitarios (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola).

La cohesión económica y social trató de conseguir “un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad”, que redujera “las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, incluidas las zonas rurales” (art. 130 A). Se trataba de una nueva política comunitaria que, a su vez, inspiraba todas las demás, tal y como se desprende del art. 130 B, obligando a los Estados miembros a orientar y coordinar su política económica hacía el objetivo de la cohesión, de modo que la aplicación de las políticas comunes, del mercado interior y de las inversiones de los fondos estructurales contribuyeran a dicho objetivo.

El art. 130 C reforzó la cohesión y elevó el rango del FEDER, “destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en declive” (art. 130 C).

Se creó el Fondo de Cohesión para proporcionar “una contribución financiera a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras del transporte” (art. 130 D).

La reformó la política regional de 1988 se hizo con un nuevo enfoque basado en la planificación estratégica a medio plazo (1988-1993). Su marco normativo estaba constituido por un Reglamento-cuadro¹⁸ y cuatro Reglamentos de aplicación sobre la coordinación entre los fondos, el Banco Europeo de Inversiones y otros instrumentos financieros, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y los Fondos Europeos de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA-O). El Reglamento 4258/88 coordinó los fondos entre sí y con los demás instrumentos de cohesión.

Ante la ausencia de un concepto unívoco de región, se estableció un cuadro territorial basado en una calificación socioeconómica: regiones con

18. Consejo, 2052/88/CEE, de 24 junio 19, JOCE 1988), L 185, p. 9.

bajo desarrollo, con industrias en declive, agrícolas, urbanas con problemas, periféricas y marítimas, y fronterizas¹⁹. Con las medidas que se establecieron se pretendió asentar la población en las zonas por el desarrollo de nuevas actividades que diversificaran el empleo, transformaran el sector agrario y desarrollaran los recursos humanos por la formación.

Los instrumentos financieros y de intervención eran los Fondos de Cohesión y los Fondos Estructurales. Los primeros tenían como objetivo reducir las disparidades entre las economías nacionales de España, Portugal, Grecia e Irlanda con el resto de la Comunidad, siempre que los cuatro Estados miembros cumplieran los programas de convergencia. Cada proyecto se acordaba con el Estado y afectaba a medio ambiente e infraestructuras. Los Fondos estructurales son más amplios y tratan de reducir las diferencias interregionales entre las que están incluidas en los objetivos 1, 2 y 5 b) y sin limitaciones para los demás objetivos. Las autoridades estatales, regionales y locales, así como los particulares, gestionan los programas.

4.4. El Tratado de la Unión Europea

A pesar del esfuerzo realizado desde la política regional, al inicio de la década de los 90 las regiones más pobres de la Comunidad disponían de un PIB per cápita más de 3,5 veces inferior al de las más ricas. El desempleo era 7 veces superior al de las mejor situadas. La formación escolar y profesional, la inversión en investigación y tecnología, así como las infraestructuras básicas mostraban también grandes diferencias.

El Tratado de la Unión Europea de 1991 incluyó el “fortalecimiento de la cohesión económica y social” (arts. 3-j, B y 130 D) entre los objetivos esenciales de la Unión Económica Europea. El Protocolo anexo sobre cohesión insistió en su necesidad para el pleno desarrollo. Ello supuso un incremento de los objetivos por cuanto no sólo se trataba de hacer posible un mercado único, sino de crear una “convergencia económica” entre los Estados miembros a los cuales se imponen unas condiciones mínimas en tasa de inflación, endeudamiento, tipos de cambio y tipos de interés para poder acceder a la unión económica y monetaria.

Había quedado demostrado que el progreso económico no bastaba, por sí mismo, para superar las situaciones de menor desarrollo. Por el contrario, tendía a incrementar las diferencias. De ahí que las inversiones públicas y privadas fueran imprescindibles para conseguir una aceleración de la actividad económica, la mejora de las infraestructuras, la capacitación y la formación. La

19. Se dividió el territorio de la Comunidad en tres subconjuntos según una nomenclatura denominada NUTS (nomenclatura de las unidades territoriales estadísticas): NUTS I que comprende 67 regiones; NUTS II comprende 174 unidades administrativas de base (UAB), y NUTS III que incluye 829 subdivisiones de UAB.

unión económica y monetaria no era posible con tales desigualdades, haciendo necesario un esfuerzo inversor de los Estados y la Comunidad.

La política de equilibrio presupuestario exigida desde la Comunidad a los Estados miembros, condujo en los últimos años a la reducción de las inversiones estructurales directas en los espacios menos desarrollados. Los estudios realizados han demostrado que las diferencias regionales tenían elementos comunes tales como los déficits de infraestructuras básicas de transportes, telecomunicaciones, energía, medio ambiente, etc.; también, baja cualificación personal, escaso nivel de formación y falta de desarrollo tecnológico e investigación; inadecuación de los mercados financieros locales a las necesidades crediticias de las PYMES. En algunos casos agravadas por factores de aislamiento geográfico o por su situación periférica.

Ello ha exigido un esfuerzo mayor de solidaridad para completar y suplir las inversiones estatales, a fin de lograr una mayor aproximación en los niveles económicos, de infraestructuras y culturales de los países miembros. No es otro el objetivo de la política regional comunitaria desde su origen: establecer las condiciones para lograr el mercado único y la unión económica y monetaria. La diferencia se ha producido en el sentido de convertirla de coyuntural en estructural.

La cercanía temporal de la unión económica y monetaria se tradujo en un incremento de los medios financieros para los fondos estructurales. Además se incrementaron las subvenciones del Fondo de Cohesión y los préstamos del Banco Europeo de Inversiones.

A) EL FONDO DE COHESIÓN

Conforme al artículo 130 D de Tratado le corresponde la contribución financiera a proyectos en Los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en cuanto a las infraestructuras de transporte, conforme a las condiciones del Consejo de Edimburgo de 1992. Se trata de objetivos que se vinculan directamente al cumplimiento de programa de convergencia para hacer efectiva la unión monetaria, conforme al artículo 104 C²⁰.

B) LOS FONDOS ESTRUCTURALES

La aplicación de los fondos estructurales se basa, desde 1989, en los siguientes principios:

20. La cofinanciación se sitúa entre el 80 y el 85% de los proyectos elaborados a partir de decisiones comunitarias y al servicio de los programas comunes sobre medio ambiente y redes transeuropeas. Se puede financiar hasta el 100% estudios y medidas técnicas de apoyo vinculadas a tales proyectos, como son los estudios preparatorios, sobre los efectos de la ayuda comunitaria, reajustes de la ejecución, etc. Está regulado por los Reglamentos 792/93 del Consejo, de 30 de marzo de 1993, y 1164/94 del Consejo, de 16 de mayo de 1994.

- a) Concentración: los objetivos prioritarios de desarrollo concentran las intervenciones²¹.
- b) Programación: Programas plurianuales de desarrollo con un proceso de decisión por etapas, con cooperación hasta que los promotores de los proyectos asumen la realización de las medidas.
- c) Cooperación: busca la máxima concertación entre la Comisión Europea y las Administraciones de cada Estado a nivel nacional, regional o local tanto en la preparación como en la realización²².
- d) Adicionalidad: de modo que la ayuda comunitaria sea complemento del propio esfuerzo, tanto de las organizaciones públicas como de los particulares que participen en las acciones. Salvo situaciones especiales se obliga a aquellas a mantener los costos dedicados a cada objetivo en el mismo nivel que durante el período anterior²³.

21. Conforme al principio de concentración la intervención se centra en los siete objetivos prioritarios establecidos de los cuales los números 1,2 y 5 b) tienen carácter específicamente regional, mientras que los objetivos 3, 4 y 5 a) abarcan toda la Comunidad.

Cada objetivo prioritario está cubierto por uno o varios fondos estructurales. El objetivo 1 por FEDER, FSE, FEOGA-O e IFOP El objetivo 2 por FEDER y FSE. Los objetivos 3 y 4 por FSE. El objetivo 5 a) por FEOGA-O e IFOP El objetivo 5 b) por FEDER, FSE y FEOGA-O.

22. El principio de cooperación es característico de los fondos estructurales desde 1989. Exige la concertación entre la Comisión y las autoridades nacionales, regionales o locales, que ha sido ampliada a “los organismos competentes (en el marco de las modalidades ofrecidas por las normas institucionales y las prácticas vigentes propias de cada Estado miembro, los interlocutores económicos y sociales) designados por el Estado miembro“. En “la cooperación se respetaran plenamente las competencias institucionales, jurídicas y financieras de cada una de las partes” (art. 4).

La programación abarca el período 1994-1999, coincidente con la programación financiera de Edimburgo. Los objetivos 1, 3 y 5 b) tienen un programa de seis años, mientras que los objetivos 2 y 4 están programados en dos fases de tres años, con la posibilidad de adaptación de las zonas subvencionables. Dentro de este principio se concluye la asignación a cada uno de los fondos de un ámbito propio de aplicación. (Reglamento marco, art. 2; reglamento FEDER, art. I; reglamento FSE, art. 1; reglamento FEOGA-O, títulos I, II y III; reglamento IFOP art.1.

23. Conforme al principio de adicionalidad se trata de evitar que los fondos comunitarios sustituyan a las inversiones estructurales nacionales, por cuanto cada Estado debe mantener “para cada objetivo y en el conjunto de los territorios afectados, sus gastos estructurales públicos o asimilables como mínimo al mismo nivel que durante el período de programación anterior, aunque teniendo en cuenta las condiciones macroeconómicas en las que se realice esta financiación, así como determinadas situaciones económicas concretas, a saber, las privatizaciones, el nivel extraordinario de esfuerzo público estructural durante el período de programación anterior y la evolución de las coyunturas nacionales” (Reglamento de coordinación, art. 9). El cumplimiento del principio se comprueba tanto en la presentación como durante la ejecución.

Son tres los tipos de intervenciones financiadas por los fondos estructurales. Las intervenciones de iniciativa nacional se elaboran sobre la base de planes de desarrollo formulados por los Estados o sus regiones. Las intervenciones de iniciativa comunitaria permiten a la Comisión desarrollar acciones de especial interés para la misma. Las intervenciones innovadoras de la Comisión exploran nuevas vías de actuación sobre los objetivos señalados.

- e) Subsidiariedad: principio básico en las relaciones entre la Comunidad y los Estados, por el que se atribuye a las autoridades de los Estados miembros seleccionar los proyectos que se vayan a financiar, así como realizar su seguimiento y control.

4.5. La Agenda 2.000

Analiza el horizonte y los retos de la Europa del siglo XXI. Entre los aspectos que interesan hemos de destacar los siguientes:

A) EL DESARROLLO SOSTENIBLE

“Como consecuencia de la inclusión en el Tratado de Amsterdam del desarrollo sostenible como uno de los objetivos de la Unión, habrá que trabajar para llegar a una producción sostenible y a unas pautas de consumo respetuosas del medio ambiente. La incorporación de los últimos avances tecnológicos a la política medioambiental y el recurso a nuevos instrumentos como los incentivos basados en el mercado puede contribuir realmente a mejorar la competitividad de la industria y del sector servicios de Europa”

B) LAS REDES TRANSEUROPEAS

“El desarrollo continuo de las redes transeuropeas (TEN) servirá para promover tanto un desarrollo sostenible como la cohesión interna de la Unión al estrechar los lazos entre las diferentes regiones. Junto a esto serán necesarios unos sistemas de transporte más limpios, que utilicen al máximo las nuevas tecnologías, para hacer frente a los problemas de congestión, contaminación y cambio climático”²⁴.

C) LA COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL COMO PRIORIDAD POLÍTICA

“La introducción de la cohesión económica y social en el Acta Unica europea impulsó la reforma de los Fondos estructurales de 1988. El Tratado

24. “Los fondos comunitarios pueden contribuir de manera crucial a que se concreten los proyectos TEN en los ámbitos del transporte, de la energía y de las comunicaciones. Durante el próximo período financiero se desarrollará la fase principal de construcción de muchos de los proyectos prioritarios, lo que supondrá unos gastos globales más elevados que en el periodo 1994-99, en el que la Comunidad habrá financiado esencialmente los trabajos preparatorios. La adhesión de nuevos Estados ampliará la zona geográfica cubierta por las TEN, aumentando, en consecuencia, las necesidades financieras. Existe toda una serie de fuentes de financiación de las TEN, entre las que figuran el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Banco Europeo de Inversiones/ Fondo Europeo de Inversiones (BEI/FEI). Una coordinación eficaz de estos instrumentos, incluido el desarrollo de la financiación pública y privada, resulta esencial, pero no será suficiente para hacer frente a las necesidades previstas en este sector. Así pues, habrá que descubrir otras fuentes de financiación fuera de las consignaciones presupuestarias actuales”.

de la Unión Europea hizo de la cohesión uno de los tres pilares de la construcción europea, junto con la Unión económica y monetaria y el mercado único. Por último, la Resolución de Amsterdam sobre crecimiento y empleo reafirma la prioridad que se debe conceder a la lucha contra el desempleo.

Claramente, la prioridad política de la cohesión económica y social debe mantenerse. De hecho, la perspectiva de la ampliación a nuevos países con niveles de desarrollo muy diferentes insiste aún más si cabe en esta necesidad. La solidaridad europea será más necesaria que nunca para conseguir el objetivo principal de reducir las diferencias de desarrollo tal como menciona explícitamente el artículo 130A. Representa una aportación esencial para la estabilidad de la Unión y para conseguir un nivel de empleo elevado. Habrá que seguir atajando la desigual capacidad de las regiones para fomentar un desarrollo duradero y a las dificultades de adaptación a las nuevas condiciones del mercado, que exigen una renovación más temprana de las competencias de hombres y mujeres. Los Fondos estructurales deberán favorecer en toda la Unión Europea un desarrollo competitivo, un crecimiento duradero, la creación de empleo y la promoción de una fuerza laboral experta, formada y adaptable”.

D) GARANTIZAR LA SOLIDARIDAD FINANCIERA

El Consejo Europeo de Edimburgo decidió cuantificar la aportación a la solidaridad en el 0,46% del PIB de la Unión Europea al final de las actuales perspectivas financieras. La prioridad concedida a la cohesión económica y social se ha materializado en programas con los Estados miembros y las regiones,

El primer informe sobre la cohesión, elaborado de conformidad con el artículo 130 B del Tratado, puso de manifiesto la necesidad del sistema de apoyo estructural comunitario demostrando que los Estados miembros y las regiones menos desarrolladas han progresado en materia de convergencia real, gracias, entre otras cosas, a las intervenciones de los Fondos estructurales y del Fondo de cohesión. Sin embargo, “queda mucho camino por recorrer, en particular en materia de empleo: el desempleo no sólo no desciende de forma patente, sino que se extiende y no ya en una serie de regiones menos desarrolladas, donde las diferencias incluso se han aumentado, sino también en las zonas más prósperas de la Unión. Parece pues necesario mantener a lo largo del próximo período de las perspectivas financieras el esfuerzo de apoyo al desarrollo equilibrado del territorio y al desarrollo de los recursos humanos a través de la Unión”²⁵.

25. Por ello se mantendrán las intervenciones estructurales en un lugar de primer orden en el presupuesto comunitario, con un importe de 275.000 millones de ecus (a precios de 1997) en relación a los 200.000 millones del periodo 1993-1999. En cualquier caso, las transferencias globales de los Fondos estructurales y del Fondo de cohesión no deberán superar el 4% del PIB de un Estado miembro actual o futuro.

E) ACENTUAR LA CONCENTRACIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES

La Comisión propone consolidar el esfuerzo presupuestario de los Fondos estructurales durante el período 2000-2006, en un nivel de 210.000 millones de ecus. Se propone reducir el número actual de siete objetivos a tres: dos objetivos regionales y un objetivo horizontal destinado a los recursos humanos²⁶.

F) REDUCIR EL NÚMERO DE INICIATIVAS COMUNITARIAS

En estos momentos existen 13 iniciativas comunitarias que han dado lugar a 400 programas. A fin de evitar la diseminación y la multiplicación de miniproyectos, difíciles de gestionar y controlar de forma eficaz, se impone una concentración en proyectos significativos y una aplicación simplificada y transparente. Se trata de realizar una reforma que permita resaltar mejor el interés comunitario y el carácter innovador de las iniciativas, por lo que la Comisión propone limitar su número a tres ámbitos en los que el valor añadido comunitario parece más evidente, como son:

- la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, destinada a fomentar una ordenación armoniosa y equilibrada del territorio,
- el desarrollo rural,
- los recursos humanos en un contexto de igualdad de oportunidades.

G) EL FONDO DE COHESIÓN

Se propone mantenerlo en su forma actual, para que siga subvencionando a los Estados cuyo PNB per cápita sea inferior al 90% y que se haya adherido a la tercera fase de la UEM y cumplan las disposiciones del pacto de estabilidad y crecimiento.

26. Se mantendrá la mayor prioridad del objetivo nº1 respecto a las regiones menos desarrolladas cuyo nivel medio de desempleo es un 60% superior a la media comunitaria. En determinadas regiones, el desempleo afecta a más de la cuarta parte de la población activa.

Un nuevo objetivo nº 2, centrado en la reconversión económica y social, reagrupará las intervenciones en favor de las demás regiones con dificultades estructurales. Se trata de zonas en proceso de cambio económico (industria y servicios), de zonas rurales en declive o zonas en crisis dependientes de la pesca, o incluso distritos urbanos con problemas.

Se configurará un nuevo objetivo nº 3: estrategia de los recursos humanos. El desarrollo de los recursos humanos se configura como un objetivo horizontal, crucial para la modernización del mercado laboral, en consonancia con los planes plurianuales de empleo y el nuevo título sobre empleo del tratado de Amsterdam. En el nuevo objetivo nº 3 se incluirán regiones que no están integradas en los objetivos nº 1 y 2, para ayudar a la modernización de los sistemas de enseñanza, formación y empleo, tanto por razones de competitividad como de preservación del modelo europeo de sociedad, en el que la educación es una herramienta de igualdad e inserción social.

5. UN FUTURO REGIONAL PARA EUROPA

La Unión Europea ha asumido la realidad de las regiones como ámbitos de decisión política y cauce de la propia política comunitaria. Ha configurado a las regiones como protagonistas de la cohesión económica, social y territorial que hará posible la unión económica y monetaria y, más adelante, la unión política. Ha reconocido su presencia en el ámbito institucional a través del Comité de las Regiones, que tiene vocación de cámara de representación territorial en una futura Federación Europea. Nada impide que las regiones puedan participar en la formación de la voluntad comunitaria junto con los Estados miembros, salvo las reticencias de éstos a perder el protagonismo exclusivo.

Sin embargo, no podemos afirmar que nos encontremos ante una “Europa de las regiones”, sino ante el inicio de un largo proceso que puede conducir a ella. Europa sigue siendo una construcción de los Estados nacionales, cuyo poder ha sido reforzado por el tratado de la Unión. El principio de subsidiariedad tiene un valor relativo y es utilizado más para salvaguardar los ámbitos de poder de los Estados que para configurar órdenes de decisión distintos a aquellos en las estructuras y locales.

El mismo Comité de las Regiones está concebido y organizado por representación estatal y viene reflejando las profundas diferencias entre las regiones en su significado y nivel de competencia dentro de los Estados miembros. La diferencia de poder representa una clara dificultad a la hora de realizar una intervención activa en el proceso comunitario, cada día más complejo en toda su labor normativa y gestora de las políticas y los recursos financieros para desarrollarlas. En el escenario de convergencia los Estados han asumido un gran protagonismo en cuanto a la negociación de la reforma de los fondos estructurales para el período 1994-1999.

Con la progresiva pérdida de facultades de los Estados, hasta ahora inherentes a su soberanía, en beneficio de la Unión, ésta asume el papel de un superestado, dejando a aquellos en un lugar más próximo a la configuración descentralizada de algunos de ellos.

Estamos en condiciones de reconocer que, lentamente, las regiones van adquiriendo protagonismo en la vida europea. Hoy podemos afirmar que Europa es una realidad de gobiernos a cuatro niveles: Unión, Estados, Regiones y Municipios. La configuración regional de Europa, sustituyendo a los Estados, está en el fondo de la concepción federalista, que es objetivo a alcanzar desde tal ideología, lo que exigirá, previamente y con carácter general, una federalización o regionalización interna de aquéllos. Sin embargo, son muchas las dificultades para llegar a hacer realidad la idea del federalista Denis de Rougemont: “El gran paso de las naciones a las regiones, será el fenómeno mayor de la Europa de fines del siglo XX”²⁷. Hoy, a punto de terminar el siglo, podemos afirmar que no se ha cumplido la profecía, pero se sientan las bases de un futuro más regional y menos estatal.

27. ROUGEMONT, D. de: *Pour une métropole régionale*, Aix-Marseille-Etang de Berre, Neuchâtel, 1963, p. 22.