

## COMUNIDADES AUTONOMAS Y POLITICA REGIONAL EUROPEA

por Manuel Pérez González y  
Jorge Pueyo Losa (\*)

### I. INTRODUCCION

Teniendo en cuenta el reto que representa para España el doble objetivo de la construcción del Estado de las autonomías y de la integración en la C.E.E., vamos a analizar en esta Comunicación la posible compatibilidad entre ambos, en orden a asegurar los resultados del nuevo modelo de desarrollo regional previsto por la Constitución de 1978.

De acuerdo con este modelo, se busca, antes que propiciar la aparición de espacios económicos fragmentarios y autárquicos dentro del territorio estatal, dar lugar, sobre la base de la idea de unidad del espacio económico nacional, a una redistribución espacial de nuestro crecimiento económico mediante el juego del principio de solidaridad y la construcción de una adecuada política regional (arts. 2, 40.1, 131.1 y 158.2 de la Constitución) (1).

Ahora bien, el objetivo de reestructuración del espacio económico nacional a través de una política regional ajustada no debería verse perturbado por la futura incorporación de España a la C.E.E., sino que, por el contrario, debería verse potenciado por la misma tanto en el nivel estatal como en el conjunto comunitario.

Como es sabido, entre los objetivos básicos de las organizaciones internacionales de integración del tipo de las CC.EE. destaca el de la superación de las desigualdades y desequilibrios existentes entre los países miembros y más concretamente entre las regiones del conjunto objeto de la integración.

No obstante, y paradójicamente, una de las causas de la crisis de las organizaciones de este tipo la representa el hecho de haber tendido a acentuarse en su seno las asimetrías regionales existentes en el área geográfica cubierta por el proceso de integración. Se ha podido decir, así, que "la creación de un mercado común, donde las barreras económicas y su efecto proteccionista desapareciesen progresivamente, trae consigo la tendencia, tanto más acusada cuanto más plenas y efectivas son las libertades de circulación, a que se acentúen las diferencias estructurales y regionales" (2).

En la práctica, y como han puesto de relieve los estudios sobre el desarrollo y la integración en Europa (3), el crecimiento económico ha sido desigual entre los países de la C.E.E. tendiendo a agravarse en este contexto los desequilibrios

(\*) Profesores de Derecho Internacional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Santiago.

regionales, de modo que, aun no habiéndose producido grandes cambios dentro de los países, ha habido un desarrollo asimétrico entre regiones en el nivel comunitario; y ello como consecuencia de "una excesivamente rígida aplicación de la ortodoxia liberal, que no ha tenido en cuenta las diferencias estructurales en los niveles de renta, de productividad y de empleo de las distintas regiones" (4); resultando más agravados aún los problemas regionales en un contexto de crisis económica como la que padece el territorio comunitario, al verse afectadas por ella tanto las regiones más prósperas como las más pobres de la Comunidad (5).

Frente de los tres polos de crecimiento principales de Europa occidental (Sur de Inglaterra, triángulo París-Hamburgo-Suiza y Norte de Italia), donde se concentra la mayor parte de la población total de la misma, resalta la Europa de las periferias (Irlanda, Escocia, Oeste de Francia, Sur de Italia, etc.), compuesta por regiones escasamente industrializadas y dependientes de la agricultura y el turismo, con un nivel de renta bajo, un sistema de transportes insuficiente y un mercado cuyas características estructurales dificultan un desarrollo autónomo.

Según se ha hecho ver en el primer informe periódico de la Comisión de la C.E.E. sobre la situación económica y social de las regiones de la Comunidad (6), entre los principales factores socioeconómicos que explican la evolución regional en el ámbito comunitario durante los años 70 y en definitiva el aumento de las disparidades entre las distintas regiones, cabe destacar el desarrollo demográfico, los niveles de productividad, los niveles de empleo y renta en distintos sectores productivos, la perifericidad, etc.; factores que, ligados al ya aludido deterioro de la situación económica internacional, habrá motivado, según se destaca en el propio informe, un más grave desajuste en el terreno de los equilibrios.

Si en las regiones más pobres de la Comunidad de los nueve (Sur de Italia y Oeste de Irlanda) el P.I.B. por habitante alcanzaba alrededor de la sexta parte de las regiones más ricas (Hamburgo y París), la diferencia de renta en la Comunidad ampliada a Grecia ha pasado a situarse en una proporción de uno a diez, y la previsible ampliación a doce, con el ingreso de España y Portugal, vendrá a agravar aún más el problema regional en la medida en que aquella diferencia pasará a situarse en una proporción de uno a doce (proporción ésta, p.e., entre la región de Hamburgo y la de Vila Real-Bragança).

Estas realidades tendenciales se reconocen por las propias instancias de la C.E.E. en sus diversos informes y dictámenes relativos a los problemas planteados por la ampliación de la Comunidad, entre los que cabe citar el "Dictamen de la Comisión al Consejo relativo a la petición de adhesión de España" (7), y las "Reflexiones de conjunto sobre la ampliación" (8), en las cuales se dice textualmente que "las disparidades regionales de la Comunidad se verán agravadas por la ampliación dado que los países candidatos presentan importantes desequilibrios regionales internos que tenderán a exacerbarse por falta

de una política regional de envergadura" (9).

Por todo ello, una reforma de los mecanismos comunitarios tendentes a corregir los desequilibrios regionales no sólo aparece como un objetivo de especial trascendencia para España de cara a su incorporación a la Comunidad, sino también como una condición necesaria, en el marco de un más amplio abanico de reformas, para la potenciación e incluso para la propia supervivencia del proceso de integración.

Tal objetivo se hace tanto más acuciante cuanto que los problemas de distinto signo de la Comunidad se verían sin duda agudizados a raíz de la ampliación. Así, junto a las dificultades que viene planteando el propio funcionamiento de las instituciones comunitarias en terrenos como el presupuestario y el de adopción de decisiones (10), destacan los problemas suscitados por distintos sectores económicos como las producciones agrícolas mediterráneas, la pesca, los textiles y la siderurgia, los cuales se verían agravados por la incidencia de la competencia de España y Portugal, en relación sobre todo con regiones de la Comunidad económicamente desfavorecidas o en crisis como el Mezzogiorno italiano, Grecia y el Midi francés (11).

En cualquier caso, y aun siendo predecible una agravación de las diferencias regionales en la Comunidad ampliada a doce, ello no deberá constituir un pretexto para aplazar la ampliación, habiéndose apuntado en este sentido que "si se teme la ampliación hay que dejar de hablar de Comunidad Europea y limitarse a administrar un mercado común restringido" (12). Lo que no supone desconocer la urgente necesidad de paliar la crisis por la que atraviesa la propia Comunidad a través del "valor de las grandes reformas" (13).

Entre estas grandes reformas figura, según ya dijimos, como perentoria la de la política regional. Esta se ha venido concretando más en un mero apoyo financiero a las acciones regionales programadas a nivel estatal que en una política de planificación propiamente comunitaria; y, junto a esta nota de pura subsidiariedad, dicha política se ha venido inspirando más en un objetivo de transferencias de inversiones desde las regiones más ricas hacia las más desfavorecidas que en un objetivo de movilización del potencial de desarrollo propio de estas últimas, es decir, del potencial endógeno. La política regional que ha de perfilarse en el futuro de acuerdo con una nueva concepción basada en esa incentivación de las capacidades propias de las regiones, deberá, por lo demás, desenvolverse en el marco de una política comunitaria de administración del territorio europeo, en la línea de las propuestas hechas por el Consejo de Europa y más concretamente por la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa; política de administración del territorio que, constituyendo el cauce más idóneo para un desarrollo regional equilibrado, debería conducir a una descentralización real y a un mejor reparto de las actividades, del empleo y de la población en Europa, a una movilización de los recursos endógenos de las regiones y a un mejoramiento del medio ambiente y de la calidad de vida.

## II. LA POLITICA REGIONAL COMUNITARIA.

### 1. Hasta 1975.

La acentuación de las desigualdades regionales ha sido una constante en la vida de la C.E.E. debido a que el desarrollo regional equilibrado no ha constituido un objetivo prioritario del proceso de integración (14).

Cabe advertir al respecto que la política regional no está contemplada en los Tratados comunitarios de forma sistemática y de conjunto (15), aun cuando en el Tratado C.E.E., sobre la base de una declaración programática hecha en el Preámbulo (16), distintos preceptos apuntan a tener en cuenta las situaciones regionales a efectos de políticas comunes como la agrícola (art. 39.2.a) y la de transportes (art. 80.2); disponiendo por su parte el art. 92.3 que, por excepción al principio de libre competencia imperante en la C.E.E., "pueden considerarse como compatibles con el mercado común: 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 reina un grave subempleo; ...c) las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de ciertas actividades o de ciertas regiones económicas, siempre que no alteren los intercambios en forma contraria al interés común" (17).

#### A) Los principios de coordinación de los sistemas estatales de ayuda regional.

La acción comunitaria en este terreno ha venido consistiendo en esencia hasta 1975 en un control de las ayudas regionales practicadas por los Estados de la C.E.E. a empresas o sectores de producción localizados en regiones determinadas, control cuya razón de ser estriba en la necesidad de impedir que se falsee la libre competencia en el interior de la Comunidad. Ciertamente, la aceptación, por el citado art. 92 del Tratado C.E.E., de las ayudas regionales estatales discriminantes motivaría, por efecto de una falta de coordinación de las mismas, un resultado de políticas contradictorias (18) y lo que se ha denominado el "círculo vicioso" de las políticas regionales nacionales (19), esto es, que los países con menos problemas regionales disponen de mayores recursos para hacerles frente y viceversa, incentivándose cada vez más las orientaciones inversoras hacia las regiones más prósperas.

De ahí la necesidad de una coordinación de los regímenes estatales de ayuda regional al objeto de restablecer la igualdad de las posibilidades de desarrollo de las diferentes regiones; lo que supone una limitación, fijada por la Comunidad,

de las intervenciones de finalidad regional de los Estados miembros al objeto de salvaguardar las reglas de la competencia evitando distorsiones, y ello con arreglo a unos principios de coordinación paulatinamente definidos al respecto por parte de la Comisión de la Comunidad -en 1971, 1973, 1975 y 1978 (20)-, los cuales suponen, fundamentalmente, la fijación de unos techos diferentes en la intensidad de las ayudas que los distintos Estados podrán prestar a sus distintas regiones de acuerdo con la diversa gravedad de sus respectivos problemas -techos que se calcularán por porcentaje de la inversión inicial o en Ecus por empleo creado-; a cuyo fin se clasifican las regiones europeas en cuatro grupos: un primer grupo (Irlanda, Irlanda del Norte, Mezzogiorno italiano, los Departamentos franceses de Ultramar y Berlín Oeste) en que las inversiones de desarrollo regional pueden recibir una ayuda estatal de hasta el 75% del coste de la inversión o 13.000 Ecus por empleo creado; un segundo grupo (la parte del territorio francés que recibe la prima de desarrollo regional, las zonas apoyadas por el Estado en Italia -Friuli-Venecia, Julia, Trentino-Alto Adigio, Valle de Aosta, etc.-, las "Special Development Areas" y "Development Areas" del Reino Unido) en que las inversiones pueden recibir una ayuda de hasta el 30% o 5.500 Ecus por empleo creado con el límite del 40% de la inversión; un tercer grupo (Zona especial de desarrollo del Norte de Dinamarca, territorios fronterizos de la R.F.A., etc.) en que las inversiones pueden recibir una ayuda de hasta el 25% o 4.500 Ecus por empleo creado con el límite del 30% de la inversión; y, en fin, un cuarto grupo, en el que se incluyen regiones necesitadas de ayuda pero con un desarrollo relativo apreciable en relación con las cuales hay que tender a reducir el nivel de las ayudas en lo posible, en que las inversiones pueden recibir hasta un 20% de ayuda financiera regional o 3.500 Ecus por empleo creado con el límite del 25% de la inversión (21).

Por lo que respecta a España, las acciones de ayuda regional se canalizan principalmente, como es sabido, a través del Fondo de Compensación Interterritorial (22), que se destina a gastos de inversión real que coadyuven a disminuir las diferencias territoriales de renta y riqueza (proyectos de infraestructura, obras públicas, regadíos, ordenación del territorio, vivienda, etc.) (23), y cuya distribución se realizará con arreglo a criterios de renta, saldo migratorio, paro y superficie (24). Sistema éste que en vista de la futura incorporación a la C.E.E. habrá de acondicionarse en el marco de aquellos principios de coordinación vigentes en la Comunidad.

B) La dimensión regional de ciertos instrumentos financieros.

Junto a los citados principios o criterios de coordinación de los sistemas de ayudas estatales con finalidad regional, destacan también los recursos financieros específicos que

ha venido utilizando la C.E.E. a través de distintos instrumentos para afrontar las dificultades regionales; instrumentos cuyo análisis en profundidad no es nuestra intención hacer aquí.

Partiendo de que los propios Tratados comunitarios permiten algún contenido regional en las funciones asignadas a ciertos mecanismos de financiación (25), procede señalar esa "dimensión regional" de instrumentos como el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (F.E.O.G.A.), el Fondo Social Europeo (F.S.E.) y el Banco Europeo de Inversiones (B.E.I.), así como de ciertos programas de inversión en el marco de la C.E.C.A.

En cuanto al F.E.O.G.A., se ha subrayado su papel des de el punto de vista regional, encareciendo tanto la acción regional indirecta de su sección "garantía" -orientada a evitar las fluctuaciones de los precios agrícolas en ciertas regiones (con frecuencia las más pobres de la Comunidad)- como el impacto regional directo de su sección "orientación" en la medida en que ésta recae sobre proyectos definidos cuya localización es uno de los factores tenidos en cuenta para la financiación comunitaria (26).

Por lo que respecta al F.S.E., ha sido objeto de sucesivas reformas tendentes a acentuar la dimensión regional de sus operaciones -potenciada, por otra parte, con la coordinación de los respectivos concursos financieros del propio F.S.E. y del Fondo Regional- (27), habiendo llegado a concentrar su asistencia en ciertas áreas (Mezzogiorno, Irlanda, Irlanda del Norte, Groenlandia y Departamentos Franceses de Ultramar) consideradas como las más afectadas por el efecto combinado del cambio estructural y la recesión (28).

Al B.E.I. ha tendido a caracterizársele como el instrumento más antiguo y a la vez más idóneo de desarrollo regional en el contexto comunitario, resultando de hecho encauzada una buena parte de sus intervenciones -sobre la base de lo previsto en principio en el ya citado art. 130 del Tratado C.E.E.- hacia proyectos dirigidos a la potenciación de las regiones poco desarrolladas y/o con dificultades estructurales y hacia proyectos de interés común a varios Estados (p.e. en regiones fronterizas) (29).

Un alcance regional poseen, en fin, las acciones de la C.E.C.A. llevadas a cabo bajo la forma de ayudas al amparo de los arts. 54 y 56 del Tratado de París con vistas a la financiación de programas de reconversión en regiones con dificultades particulares debidas a su dependencia de industrias en declive (30).

A pesar de la contribución -en distinto grado, no obstante- de esos distintos instrumentos financieros a una proyección regional de las acciones comunitarias, la falta de coordinación entre los mismos, sólo superada en parte y muy recientemente por las operaciones integradas de desarrollo (31), habrá restado eficacia al conjunto de medios puestos en pie en función

del objetivo de superación de los desequilibrios regionales.

## 2. A partir de 1975.

La política regional de la C.E.E. viene a tomar cuerpo con la creación en 1975 del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) (32) y del Comité de Política Regional (33); constituyendo a este respecto la primera ampliación de la Comunidad, con la consiguiente acentuación de las disparidades regionales, un factor determinante en la articulación, por primera vez en la historia de la misma, de unos instrumentos como éstos con una finalidad específicamente regional.

El propósito del FEDER es corregir los desequilibrios regionales dentro de la C.E.E. resultantes de la preponderancia agrícola, de la crisis industrial y del desempleo estructural en ciertas regiones europeas; en cuyo contexto el objeto de atención comunitaria es lo que se ha calificado como la "Región-problema", expresión ésta que cubre las regiones mono-industriales que no han logrado adaptarse a las transformaciones sectoriales y las regiones preponderantemente agrícolas pero con una economía pobre y sin posibilidades de reconversión industrial. Destacan, pues, por un lado, las regiones subdesarrolladas en las que predomina una agricultura atrasada, con una productividad muy baja, con tasas elevadas de desempleo y fuerte emigración y con graves problemas estructurales, y, por otro lado, las regiones decadentes o en declive, cuyo potencial económico se ha venido basando en industrias como el carbón, la siderurgia, la construcción naval o el textil, hoy en crisis, con un consiguiente alto índice de desempleo y baja tasa de actividad (34).

Sobre la base de tal contexto, la acción correctora de la Comunidad ha respondido en general a un criterio estricto de subsidiariedad respecto de las acciones estatales (A), intentando, con todo, muy circunspectamente hasta ahora, alcanzar una cierta autonomía en la planificación comunitaria del desarrollo regional (B).

### A) La subsidiariedad de la política regional.

El carácter subsidiario de la actuación de la CEE en el terreno del desarrollo regional supone -aparte de la intervención de otros resortes financieros como los ya considerados- que las operaciones del FEDER signifiquen, más que la realización de una política regional específica y propia de la C.E.E., un mero apoyo a la actuación de los Estados en dicho terreno.

En este sentido, la sección "bajo cuota" del FEDER, que cubre el 95% del presupuesto del propio Fondo, se orienta a conceder una ayuda financiera complementaria de las acciones de desarrollo regional llevadas a cabo por los Estados miembros,

lo que supone que el FEDER no interviene más que en favor de proyectos de inversión que se beneficien ya de ayudas nacionales, acudiendo en concreto a subvencionar dos clases de proyectos: inversiones en el sector industrial y de servicios que creen nuevos puestos de trabajo o sean necesarios para garantizar los ya existentes, habiendo en cualquier caso de ser superiores a 50.000 Ecus y crear o mantener más de diez empleos (35), e inversiones en infraestructura relacionadas con el desarrollo industrial o destinadas a determinadas áreas agrícolas montañosas y con dificultades, habiendo asimismo de superar los 50.000 Ecus (36). Partiendo de estas bases, la acción del Fondo se habrá orientado en la práctica hacia una incentivación de las inversiones de procedencia externa más que hacia el fomento de las potencialidades propias de las regiones afectadas.

El ya apuntado carácter subsidiario de las operaciones del FEDER respecto de la acción estatal -que permitiría hablar de un "principio de complementariedad"- entraña que la intervención financiera con cargo al Fondo se dé sólo respecto de aquellas regiones o zonas determinadas por cada uno de los Estados miembros como regiones o zonas que gozan de un régimen de ayudas para el desarrollo regional (37), no pudiendo ser objeto de financiación sino aquellos proyectos que se hallen incluidos en un Programa de Desarrollo Regional que necesariamente deberá ser remitido por el Estado a la Comunidad (38), lo que en el caso concreto español presupondría la confección por parte de las distintas Comunidades Autónomas de Programas específicos -a lo que vienen obligadas en virtud del art. 8 de la Ley 7/1984 del Fondo de Compensación Interterritorial de 1 de marzo- moduladores del Programa nacional.

Esa propia idea de complementariedad -ciertamente insuficiente para definir una genuina política regional comunitaria integrada- implica que la ayuda del FEDER a los proyectos de desarrollo regional debe ser adicional a las expensas de los Estados miembros, lo que supone que los distintos Estados no deben reducir sus propios esfuerzos de política regional por el hecho de recibir las subvenciones comunitarias, sino que éstas deberán aplicarse a engrosar y complementar los presupuestos estatales destinados a salvar los desequilibrios entre regiones. Pesa al compromiso político alcanzado al respecto, la complementariedad en la utilización de los medios del FEDER si-gue siendo un problema espinoso que depende más de la buena voluntad política de los Estados de la C.E.E. que de una aritmética simplificada (39); así, y aun estando establecido en este sentido que los fondos del FEDER aparezcan de forma explícita -a fin de obviar la posible reducción de los gastos regionales internos- como epígrafe separado en los presupuestos del Estado (40), debiendo ser objeto de una programación financiera bien articulada con los recursos procedentes del propio Estado, la referida complementariedad resulta difícil de asegurar debido a la forma en que se canaliza la ayuda estatal para proyectos de infraestructura e industriales en algunos países -reteniendo, p.e., el Estado la ayuda comunitaria como reintegro parcial de las ayudas regionales previamente otorgadas por el mismo- y debido también a la ausencia de suficientes medios de control e

información comunitarios sobre las políticas regionales estatales (41).

Conviene, en fin, tener en cuenta que áreas como las asistidas en la R.F.A. o en Holanda, que pueden registrar un mayor índice de p.i.b. por habitante que las áreas desarrolladas de Italia o el Reino Unido, compiten con áreas menos desarrolladas de estos países para obtener los pocos recursos del Fondo Regional (42). Por lo cual, para garantizar una participación equitativa en la ayuda regional a cada Estado miembro, los gobiernos se avinieron a crear un sistema de cuotas tendiente a asegurar dicha participación (así, para 1981 y 1982; Bélgica 1,11%, Dinamarca 1,06%, R.F.A. 4,65%, Grecia 13%, Francia 13,64% Irlanda 5,94%, Italia 35,49%, Luxemburgo 0,07%, Holanda 1,24%, Reino Unido 23,80%). Ahora bien, aun a pesar de las condiciones, ya apuntadas, para poder beneficiarse los Estados del concurso del FEDER, y en concreto la de la necesaria coherencia de los proyectos de inversión con el conjunto de las acciones estatales llevadas a cabo en favor de las regiones afectadas y, sobre todo, con los programas u objetivos comunitarios (art. 5 del reglamento del FEDER), los Estados parecen tender a arrogarse un derecho inherente -correspondiente a una presunta obligación de la Comisión- a agotar su propia cuota de participación en los recursos del Fondo (43).

#### B) La dimensión regional de las políticas sectoriales y las acciones comunitarias específicas de desarrollo regional.

Las deficiencias de la política regional de la Comunidad Europea se podrían cifrar no sólo en ese carácter de completitud apuntado, sino también, en palabras de MENY, "en su casi permanente incapacidad para penetrar y guiar las demás políticas" comunitarias (44), y ello en la medida en que se hace necesaria una coordinación horizontal de las distintas políticas evaluando las posibles distorsiones regionales que pudieran derivarse de ellas.

Con todo, la creación en 1979, con ocasión de la reforma del reglamento del FEDER, de la sección "fuera de cuota" del mismo, ha supuesto el tránsito -aunque tímido aún- de una política regional "rudimentaria" a una política regional "ilustrada" (45), supuesto que a través de esta nueva sección será posible ya desarrollar programas regionales específicamente comunitarios. Dicha reforma se producirá en un momento en que tiende a perfilarse una nueva concepción de la política regional comunitaria de acuerdo con las "orientaciones de la política regional comunitaria" presentadas por la Comisión al Consejo en 1977 (46) y adoptadas en buena parte por éste en su resolución de 6 de febrero de 1979 (47); esto es, una concepción global por la que se busca considerar a la política regional, antes que como una mera política residual, como parte integrante de todas las demás políticas económicas de la Comunidad y de los Estados miembros, a cuyo fin conviene establecer un marco global de análisis que permita a la Comisión proponer al Consejo las prio

ridades y orientaciones necesarias tanto para la política regional de la Comunidad como para la de dichos Estados, y ello mediante la elaboración por la Comisión, en colaboración con el Comité de Política Regional, de un informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones (48). Concepción global en virtud de la cual habrá de producirse una valoración del impacto regional de las distintas políticas de la Comunidad con el fin de introducir de manera sistemática en la definición y puesta en práctica de estas políticas la dimensión regional apropiada; objetivo éste en el que precisamente jugará un papel de gran relevancia el FEDER a través de su nueva sección "fuera de cuota", en la medida en que mediante ésta se podrán desarrollar acciones específicamente comunitarias destinadas a tener en cuenta aquella dimensión regional de las políticas comunitarias o a atenuar las consecuencias regionales de éstas o, excepcionalmente, a hacer frente a las consecuencias estructurales de acontecimientos particularmente graves en ciertas regiones o zonas con vistas a reemplazar los empleos perdidos y crear las infraestructuras necesarias al efecto (49).

El fin de la valoración del impacto regional es, como ha dicho VAN GINDERACHTER, poner de relieve las consecuencias regionales, positivas y negativas, de las decisiones sectoriales a fin de "desalinearlas" para tener en cuenta las dimensiones regionales y, en su defecto, poder aparejar a tiempo acciones específicas "fuera de cuota" que permitan preparar a las regiones para los choques de ciertos cambios deseados y necesarios (50). En cualquier caso, no obstante, las intervenciones del FEDER en el marco de la sección "fuera de cuota", aunque caracterizadas por un mayor margen de flexibilidad en cuanto al manejo de los recursos correspondientes por efecto de una mayor capacidad de planificación comunitaria, tendrán una significación real muy marginal al cubrir dicha sección sólo un 5% de la dotación del Fondo (51).

En el marco, en fin, de las referidas "orientaciones de la política regional comunitaria" aprobadas en 1979 por el Consejo, destaca indudablemente la necesidad de llevar a cabo una coordinación de las políticas regionales nacionales con vistas a llegar progresivamente a un reparto equilibrado en el territorio de la Comunidad de las actividades económicas, constituyendo en este sentido los programas de desarrollo regional el marco más idóneo para una coordinación bien articulada, y representando en esta perspectiva la coordinación de los regímenes generales de ayuda con finalidad regional uno de los elementos esenciales (52).

### III. HACIA UNA NUEVA CONCEPCION DE LA POLITICA REGIONAL COMUNI-TARIA.

#### 1. Pautas y objetivos de una reforma.

A) La revalorización del potencial de desarrollo endógeno de las regiones.

La política regional de la Comunidad no parece haber contribuido a superar los graves desequilibrios regionales en el vasto territorio comunitario.

Sobre todo en un contexto de deterioro del crecimiento económico como el actual, el desarrollo de una política regional centrada en la incentivación de las transferencias de inversiones había de conducir a resultados poco eficaces y por tanto negativos. Según se destaca en el ya citado primer informe periódico de la Comisión sobre las Regiones europeas (53), el conjunto de tentativas llevadas a cabo con el fin de resolver los problemas regionales a través de medidas de carácter social orientadas a propiciar transferencias de inversiones de las regiones desarrolladas a las regiones desfavorecidas, no produciría más que efectos temporales sobre la capacidad económica de las regiones.

Cabría, siguiendo a GIOLITTI, indetificar entre los errores de la actuación comunitaria en este campo los siguientes: la ilusión de estimar que en una situación de crisis de crecimiento económico se pueda contar con la movilidad de capitales y por tanto con un flujo de inversiones de las regiones ricas a las pobres por efecto de un proceso de descentralización de actividades productivas; el error de hacer hincapié, exclusiva o principalmente, en incentivos financieros para atraer nuevas inversiones hacia las regiones deprimidas; y la ilusión de poder repetir el modelo de desarrollo de las regiones más desarrolladas en las menos desarrolladas sin cultivar las posibilidades alternativas de desarrollo apropiado a las potencialidades existentes y activables en las regiones desfavorecidas (54).

Como una de las condiciones para un desarrollo regional autónomo, las regiones deben tender a un nivel de desarrollo económico que les permita producir bienes y servicios susceptibles de entrar en el mercado en condiciones de competencia cada vez más rigurosas, lo que exige -según se ha reconocido en los distintos proyectos de reforma del FEDER presentados por la Comisión en los últimos años (55)- adecuar a las particulares características socioeconómicas de estas regiones modelos de desarrollo propios a fin de utilizar al máximo sus potencialidades de crecimiento y sus capacidades de adaptación, mediante, sobre todo, la utilización del capital humano disponible y el

desarrollo de las empresas -principalmente de las pequeñas y medianas- con acciones de apoyo que habrán de comportar, básicamente, ayudas a la realización de estudios sectoriales, al mejoramiento de la gestión, a la creación de servicios comunes a varias empresas, etc. (56).

La atención que en el marco de la política regional ha venido prestándose hasta ahora por la CEE a las pequeñas y medianas empresas ha resultado muy reducida. Las acciones de apoyo del principal mecanismo financiero de ayuda regional han sido francamente escasas, por efecto de los condicionamientos que la propia acción del FEDER entraña a la hora de destinar sus fondos para la financiación de proyectos concernientes a tal tipo de empresas: como ya apuntamos, los proyectos de inversión que el FEDER puede contribuir a financiar han de representar más de 50.000 Ecus y crear o mantener más de diez puestos de trabajo; límites que, obviamente, supondrán en la mayor parte de los casos un obstáculo insalvable para las pequeñas y medianas empresas en orden a su recuperación y potenciación.

Con todo, las reformas del FEDER introducidas en 1979 han venido, como también apuntamos, a paliar en cierto grado tales inconvenientes, no sólo porque a partir de ese momento las inversiones inferiores a 50.000 Ecus podrán reagruparse con el fin de beneficiarse de la ayuda, sino también porque la creación de la sección "fuera de cuota" ha permitido a la Comisión centrar en buena medida su atención en proyectos dirigidos a financiar actividades de promoción de tal tipo de empresas (57). En la medida, empero, en que, como asimismo vimos, dicha sección no representa más que el 5% de la totalidad de los recursos del Fondo, el margen de acción del mismo a tal fin resulta en cualquier caso muy limitado (58).

Partiendo de esta verificación, en los recientes proyectos de reforma del FEDER se apunta a conceder una atención expresa a la realidad empresarial, al preverse que el propio Fondo podrá participar en la financiación de medidas de apoyo a empresas relacionadas con los sectores de la industria, el artesanado y el turismo, a fin de poner a su disposición los servicios necesarios para aumentar sus actividades y tener acceso a las nuevas tecnologías, a la vez que para facilitar su entrada en el mercado de capitales. Medidas que habrán de comportar principalmente ayudas tanto para la realización de estudios que permitan descubrir las posibilidades de desarrollo endógeno de las regiones como para la creación y funcionamiento de organismos locales y regionales de investigación aplicada con el mismo fin; debiendo expresarse tales medidas, en relación con las pequeñas y medianas empresas, en acciones como: la financiación de transferencias de tecnología para contribuir a la creación y funcionamiento de organismos de recogida y difusión de información sobre innovaciones en materia de productos y técnicas, así como a la realización de estudios de viabilidad y de proyectos que permitan la puesta en práctica de dichas innovaciones en las empresas; ayudas a la realización de estudios sectoriales que permitan un mejor conocimiento de las posibilidades de acceso a los mercados nacionales, comunitarios y exte-

riores y a la difusión de la información sobre los resultados de tales estudios; ayudas tendentes a facilitar la creación de servicios comunes a varias empresas; ayudas destinadas a procurar una mejor explotación de las potencialidades regionales en materia de turismo; y acciones destinadas a favorecer la creación y desarrollo de estas empresas, facilitando su acceso al mercado de capitales.

Por lo demás, el desarrollo del potencial endógeno de las regiones habrá de contribuir a paliar los graves problemas de empleo de las mismas, a través no sólo de las citadas acciones de apoyo a las pequeñas y medianas empresas sino también de las llamadas iniciativas locales creadoras de empleo (ILE), según se destaca en distintas comunicaciones de la Comisión al Consejo (59). Estas iniciativas, que traducen la intención de propiciar el desarrollo endógeno a través del aprovechamiento de los recursos locales, podrán abarcar todo el conjunto de las actividades económicas y sociales mediante la explotación, entre otros campos, de los sectores de la artesanía o de la ingeniería, de los recursos potenciales en ámbitos como la agricultura, silvicultura, acuicultura y turismo, o de los recursos energéticos renovables. A cuyo fin se hace necesario incluir a las ILE en el marco de una más estrecha coordinación de las políticas de creación de empleo, de desarrollo local y regional y de gestión del mercado de empleo local (60).

En definitiva, y en una coyuntura crítica como la actual, la política regional necesita, como se ha dicho, volverse más cualitativa y dejar de ser sólo cuantitativa, en cuyo sentido "más que transferencia, las regiones atrasadas necesitan que la política regional neutralice las barreras que el mercado y la organización económica real establecen. Hay que ayudar a las regiones atrasadas a que se ayuden a sí mismas desarrollando su potencial endógeno" (61)

#### B) Otros aspectos de la revisión del FEDER.

Si la superación de los desequilibrios regionales en la CEE exige la puesta en práctica de una política orientada al desarrollo del potencial endógeno de las regiones, la articulación de conjunto de una auténtica política regional exige un abanico más amplio de reformas, las cuales, de acuerdo con las propuestas de la Comisión al respecto, podrían resumirse en las siguientes: sustitución gradual del sistema de financiación de proyectos individuales de inversiones por un sistema de financiación de programas plurianuales; tendencia a conceder una prioridad creciente a los programas estrictamente comunitarios -y en relación con ello la abolición del sistema de reparto de los fondos del FEDER en secciones, reemplazando a su vez la fórmula de cuotas nacionales por márgenes indicativos del concurso mínimo y máximo del que podrá beneficiarse cada Estado miembro por un período quinquenal-; y coordinación más estrecha de las políticas regionales y de los distintos instrumentos financieros de ayuda regional comunitarios.

Parece, en efecto, oportuno ante todo que, sobre la base de las dos misiones en que ha de centrar su atención el FEDER -el desarrollo y ajuste estructural de las regiones gravemente afectadas por un estado de subdesarrollo y la reconversión de las regiones industriales en decadencia-, tienda a sustituirse progresivamente el sistema de financiación de proyectos individuales de inversión por una financiación de programas plurianuales (62), con el fin de mejorar el impacto de las intervenciones del FEDER y la complementariedad entre éstas y las de las autoridades estatales y regionales. Ciertamente, el sistema de financiación de proyectos individuales impide alcanzar una visión de conjunto de las intervenciones del Fondo, dificultando el orientar éstas hacia las necesidades prioritarias de las regiones; mientras que una financiación de programas permitirá que las intervenciones del FEDER pudieran realizarse de acuerdo con una concepción global del desarrollo y que la coordinación de las políticas regionales de los Estados con la de la Comunidad resultase más efectiva.

Por otra parte, y en la medida en que la superación de los desequilibrios regionales pasa por una convergencia de las políticas definidas en el doble nivel nacional y comunitario, se requiere no sólo que los programas nacionales a cuya financiación podrá contribuir el FEDER encierren un definido interés comunitario (63) sino también que la actuación de una eficaz política regional se lleve a cabo mediante una más estricta planificación comunitaria (64).

Como ya hemos apuntado, se busca afrontar los problemas de los desequilibrios regionales con un enfoque global o de conjunto, constituyendo a este respecto la adopción y financiación de verdaderos programas comunitarios una de las fórmulas más idóneas, sin que ello suponga una vía para el desarrollo de una política uniformizadora en la materia, supuesto que cualquier tentativa tendente a imponer un modelo uniforme para las medidas de desarrollo regional sería, según ha indicado ANDRE, vana, al resultar no sólo inaceptable para las autoridades estatales y regionales interesadas, sino también carente de sentido en tanto que a la heterogeneidad de situaciones existentes no se le podrá hacer frente sino con una diversidad de criterios (65).

El valor que con vistas a la activación de una política regional afectiva encierran los programas comunitarios (66) parece poder deducirse de la prioridad creciente que se busca concederles en el marco de las acciones que el FEDER podrá contribuir a financiar.

Ahora bien, con arreglo al sistema que desde 1979 viene rigiendo para la distribución de los recursos del FEDER (secciones "bajo cuota" y "fuera de cuota"), la financiación de los planes concebidos a nivel comunitario sólo podrá tener lugar a través de los fondos de la sección "fuera de cuota"; lo que a todas luces se traduce en la necesidad de incrementar sustancialmente la parte tan reducida del presupuesto del Fondo aplicada hasta el presente a dicha sección. Con todo, las propuestas

hechas por la Comisión en 1981 en tal sentido -aplicación a la sección "fuera de cuota" de hasta el 20% de los recursos del Fondo- han topado con fuertes reticencias por parte no sólo de aquellos Estados recelosos de cualquier posible restricción de sus capacidades competenciales en materia de planificación regional, sino también de aquéllos que, ante una previsible aplicación preferente de los recursos de dicha sección a las regiones afectadas por problemas de declive industrial, temerán una reducción de las contribuciones del Fondo en apoyo de las regiones subdesarrolladas.

Sin duda, la base más racional para una progresiva planificación global y comunitaria del desarrollo regional podría hallarse -según se ha apuntado por la Comisión en la última de sus propuestas sobre la revisión del FEDER (1983)- en la eliminación, por un lado, de la distinción entre las secciones "bajo cuota" y "fuera de cuota", y en la sustitución, por otro lado, de las cuotas nacionales por márgenes indicativos (aplicables por un período de 5 años) del concurso mínimo y máximo del que podrá beneficiarse cada Estado miembro por relación al conjunto de los recursos totales del FEDER; márgenes que habrán de comportar una cierta concentración del reparto con respecto al previsto en el reglamento nº 724/75 al objeto de poder incidir preferentemente en las regiones más desfavorecidas (67).

Por lo demás, esa planificación global y comunitaria del desarrollo regional a la que venimos refiriéndonos, orientada a alcanzar una mayor convergencia de las economías de los Estados miembros y un reparto más equilibrado de las actividades económicas en el territorio de la Comunidad, sólo será posible mediante una más estricta coordinación entre las distintas políticas regionales estatales, entre éstas y los objetivos y prioridades comunitarios en materia regional, y entre las distintas políticas comunitarias con un cierto impacto regional; y ello a través de los distintos instrumentos programados al efecto por las instancias comunitarias -como los ya aludidos informes periódicos sobre la situación socioeconómica de las regiones, programas de desarrollo regional estatales, etc.-. Los referidos medios o cauces de coordinación deberán resultar más precisamente definidos en el marco general de cualquier nueva reglamentación del FEDER, tal como se proyecta en las propuestas de revisión presentadas por la Comisión.

Igualmente, la utilización coordinada de los diferentes instrumentos financieros comunitarios con influencia sobre el desarrollo regional, se presenta como un objetivo relevante en orden a procurar una aplicación coherente de los recursos correspondientes; adquiriendo en esta línea una especial significación las operaciones integradas de desarrollo en cuanto operaciones comprensivas de un conjunto coherente de acciones e inversiones tanto públicas como privadas, a cuya realización contribuirá de manera coordinada la Comunidad -mediante la utilización conjunta de diversos útiles financieros con finalidad estructural (FEDER, FSE, FEOGA, BEI, etc.)- y las autoridades nacionales y locales (68).

## 2. Política regional y ordenación del territorio europeo.

Sin pretender entrar aquí en un punto tan discutido y equívoco como el de la conceptualización de la ordenación del territorio, sí procede aseverar que la administración del espacio se presenta como el escenario fuera del cual no pueden lograrse los objetivos de superación de los desequilibrios territoriales y de desarrollo.

Para ser eficaz, la política regional ha de desenvolverse en el marco de una auténtica política comunitaria de ordenación del territorio europeo. Sólo a través de un óptimo aprovechamiento del territorio, mediante una coordinada y eficiente asignación de usos a sus diferentes parcelas en función de sus respectivas aptitudes para las diversas utilizaciones posibles (agrícolas, forestales, industriales, urbanísticas, de espacios naturales protegidos, turísticas, etc.) (69), será posible alcanzar un adecuado reparto de las actividades económicas y, en definitiva, una explotación racional de las distintas potencialidades de cada región. Sin una política voluntarista de ordenación del territorio las grandes dinámicas de nuestros sistemas económicos no aseguran por sí mismas un desarrollo equilibrado de las regiones.

La puesta en práctica de mecanismos de incentivación de transferencias de inversiones e incluso del propio potencial endógeno de las regiones no deparará sino un desarrollo regional ilusorio de no existir una planificación territorial por la que se procure una precisa asignación de usos al suelo. El factor físico espacial ha de constituir una de las dimensiones básicas de cualquier política de planificación del desarrollo; dimensión junto a la cual la intervención de otros factores como los ecológicos, ambientales y culturales ha de jugar un papel relevante en orden a alcanzar un verdadero desarrollo armónico y equilibrado (70), esto es, un desarrollo entendido como desarrollo integral del hombre, lo que supone en definitiva la opción por un modelo de sociedad que encuentra en su proceso de gestación fuertes resistencias en un medio donde el objetivo de crecimiento económico seguirá primando.

La ordenación del territorio es el marco más apto para que las políticas sectoriales se territorialicen ajustándose a los objetivos de la política regional y a otros objetivos de planificación física y protección ambiental (71); constituyendo en definitiva el medio necesario para lograr la integración socioeconómica de los distintos espacios regionales, del espacio nacional y del espacio europeo (72). En efecto, la integración económica de Europa requiere una ordenación del conjunto territorial mediante, concretamente, una definida atención a las distintas particularidades de la amplia gama de regiones que es posible distinguir dentro del espacio europeo: regiones rurales, regiones fronterizas, regiones periféricas, regiones de concentración urbano-industrial, y las especificidades de las áreas de montaña y las zonas costeras. Y si bien esas particularidades

han hallado un cierto margen de atención por parte comunitaria (73), parece urgente la definición de una política global de administración del territorio, tal como se viene propugnando desde el Parlamento Europeo (74) a la luz de las recomendaciones e iniciativas del Consejo de Europa en este orden y, en concreto, de la Carta Europea de Ordenación del Territorio adoptada en 1983 (75); documento éste en el que se parte de una concepción integradora de la ordenación del territorio al definirla como la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad, generadora de una política concebida con un enfoque interdisciplinar y global orientado a un desarrollo equilibrado de las regiones y a la organización física del espacio.

La eclosión de mutaciones estructurales tales como el declive de ciertas industrias, el éxodo rural, la deslocalización de ciertas actividades, los cambios culturales, las transformaciones turísticas, las catástrofes ecológicas y el deterioro acelerado de patrimonios naturales, hace urgente la articulación de la referida política de ordenación del territorio europeo, la cual, debiendo fundarse no sólo en criterios económicos sino también en la aspiración contemporánea a una mejor calidad de vida social y cultural, ha de perseguir, según ha encarecido el Parlamento Europeo, tres objetivos básicos: realizar una coordinación de las acciones e instrumentos comunitarios existentes con el fin de evitar cualquier contradicción en la adopción de decisiones generadora de posibles consecuencias negativas en el plano espacial; constituir el instrumento de desarrollo regional equilibrado e integrado que conduzca a una descentralización real y aun mejor reparto de las actividades del empleo y de la población en Europa, a una movilización de los recursos endógenos de las regiones y a una mejora del medio ambiente, de la salud pública y de la calidad de vida; y asegurar un papel prospectivo y de prevención con el fin no sólo de garantizar la perennidad del patrimonio europeo en sus variadas facetas (recursos naturales, zonas sensibles de interés europeo, flora y fauna, patrimonio cultural, etc.) sino también de mantener la "diversidad" como riqueza de Europa.

La política comunitaria en este campo deberá desenvolverse, pues, en el marco de un esquema de administración del territorio europeo que, en la línea de la Carta del Consejo de Europa, profile los objetivos de una auténtica política europea al respecto y las orientaciones para la definición de los objetivos en el triple nivel nacional, regional y local, estableciendo áreas comunes de convergencia en el tratamiento de la ordenación del territorio mediante la definición de criterios generales para espacios muy distintos geográficamente y con caracteres socioeconómicos, estructurales e industriales expresivos de una "diversidad" que habrá que potenciar antes que uniformizar. Cualquier futuro esquema europeo de administración del territorio habrá de atender en definitiva, entre otros aspectos, al desarrollo equilibrado de las regiones más desfavorecidas o de aquéllas donde exista un exceso de concentración urbana y más en particular al reparto equilibrado de las actividades industriales y de empleo de todas las regiones de la Comuni

dad, a las infraestructuras del transporte y la comunicación, a la cooperación transfronteriza, a la protección del patrimonio y el reconocimiento de zonas naturales, costeras o arquitectónicas de interés europeo, a la localización de actividades peligrosas o contaminantes, al mantenimiento de la actividad agrícola o de ciertas producciones agrícolas que exijan reglamentos particulares o una modulación de los precios a fin de preservar la vitalidad de ciertas zonas rurales o de mantener una agricultura más diversificada, y al impacto de políticas particulares ligadas a la administración del territorio tales como la política forestal, de la pesca y del turismo (76).

### 3. La participación de las autoridades regionales en la política regional de la Comunidad.

Sólo una política regional que conceda un papel preponderante a las instituciones elegidas de las Regiones en la definición de los objetivos y programas y que les permita realizarlos bajo su propia responsabilidad, podrá tener posibilidades reales de éxito. En tal sentido se habrá manifestado el Consejo de Europa en reiteradas ocasiones, y en concreto en el Segundo Plan a medio plazo (1981-1986) de dicha Organización, al incluir entre sus objetivos la necesidad de procurar la participación activa a nivel nacional y europeo de las autoridades regionales y locales en la elaboración y puesta en práctica de la política regional y de otras políticas con un impacto regional (77).

Esta participación, no obstante, viene mostrándose en los medios comunitarios como un tema tabú, siendo ciertamente muchas las dificultades de orden tanto político como jurídico que se presentan al respecto. Desde el punto de vista jurídico, no cabe olvidar -como se habrá intentado advertir por parte de distintos sectores- que las organizaciones supranacionales europeas, teniendo como único sujeto miembro al Estado, no podrán aceptar como interlocutores directos a las regiones u otros entes territoriales intermedios (78). Desde el punto de vista político, se verifican las posiciones de recelo, cuando no de rechazo, de la mayoría de los Estados miembros a consentir cualquier acceso directo de los poderes regionales a las instancias comunitarias (79).

Con todo, y en nuestra opinión, aun sin pretender construir una Europa de las Regiones que pase por una desvirtuación de la figura del Estado, el fenómeno comunitario y, en concreto, la puesta en marcha de una política regional europea, exige una coordinación vertical entre las instancias comunitarias, estatales y regionales (80); sin que, por lo demás, el centralismo nacional en este orden de cosas deba dejar paso, por efecto del propio fenómeno comunitario, a un centralismo europeo.

En este sentido, y si ya en 1973 se subraya en el Informe Ventejol sobre política regional presentado ante el Comité

Económico y Social que frente al protagonismo absoluto de los Estados nacionales parecía conveniente una cierta participación de las Regiones en la definición de los objetivos regionales comunitarios, diez años más tarde, en el Anteproyecto de Tratado de Unión Europea, el Parlamento Europeo viene a establecer como uno de los objetivos de la Unión el contribuir "a hacer posible la participación -de acuerdo con las formas que resulten adecuadas- de las colectividades locales y regionales en la construcción europea" (81).

Distinguiendo, con todo, entre los dos niveles, estatal y comunitario, en que debería desenvolverse la acción participativa de las autoridades regionales, parece afianzarse cada vez más, en el primero de dichos dos niveles, el principio por el cual los Gobiernos de los Estados miembros deberán garantizar la participación de las colectividades regionales en el proceso de adopción de los programas de desarrollo regional (82). En este sentido ha apuntado la Comisión, en sus ya citadas propuestas de revisión del FEDER, la idea de que las autoridades regionales serán, en lo posible, asociadas a la elaboración de los programas en cuestión, previendo incluso que los programas nacionales de interés comunitario serán presentados a dicho órgano por el Estado miembro interesado después de haber sido elaborados por éste en colaboración con las autoridades u organismos implicados dentro de los límites de la legislación nacional.

Es, sin embargo, en el segundo de los dos niveles indicados donde ese objetivo de coordinación encuentra, según ya advertimos, la más fuerte resistencia. A este respecto destaca sobre todo el hecho de que el Comité de Política Regional, órgano consultivo encargado de procurar la coordinación de las políticas regionales nacionales, esté compuesto exclusivamente por altos cargos de los Estados miembros y de la Comisión responsables de la política regional. Tal Comité debería abrirse a una representación de las colectividades regionales con voz consultiva, dando lugar a una composición basada no sólo en la legitimidad democrática de los Gobiernos de los países miembros sino también en la presencia activa de los poderes regionales (83).

Y si bien la elección por sufragio universal del Parlamento Europeo mediante un sistema único de escrutinio proporcional por grandes sectores geográficos podría contribuir a una mejor representación de las Regiones, la única vía a través de la cual se podrán hacer oír los poderes regionales en el medio comunitario viene representada por un organismo competencialmente tan frágil como el Comité Consultivo de las Instituciones Locales y Regionales de los Estados Miembros de la Comunidad Europea. Este organismo (84), cuyo fin es organizar consultas regulares con la Comisión y otras instituciones comunitarias encargadas de asuntos regionales al objeto de analizar los problemas que suscita la política regional comunitaria, ha elaborado distintos informes y documentos relativos, *inter alia*, a las propuestas comunes de las colectividades locales y regionales en torno a la política regional, la coordinación de los diferentes Fondos comunitarios y programas regionales integrados, y el impacto regional de la nueva ampliación de la Comunidad.

El reforzamiento del papel del Comité Consultivo podría convertir a éste en la estructura de diálogo democrático entre los responsables regionales y las instancias comunitarias necesaria para una evaluación y planificación más eficaces de la política regional comunitaria. En esta línea, el Consejo de Europa, a través de la CPLRE, convencido de la conveniencia de ampliar la base democrática y popular de Europa fortaleciendo la presencia de los poderes locales y regionales ante las instituciones europeas, habrá sostenido la oportunidad de procurar una consulta directa de tales poderes con dichas instituciones mediante el desarrollo de la labor del referido Comité Consultivo; consulta que debería institucionalizarse a un nivel más oficial mediante un instrumento ad hoc adoptado por las autoridades de la Comunidad y redactado de acuerdo con los organismos representativos de los poderes locales y regionales (85).

Por otra parte, la participación de las regiones debería llevar igualmente a una intervención más activa de las mismas en la ejecución de los distintos programas y proyectos mediante, en concreto, la atribución directa a éstas de los medios disponibles evitando cualquier sistema de gestión mediatizada de los recursos. En este sentido, y según ya vimos, el principio de complementariedad de las ayudas comunitarias respecto de las propias contribuciones nacionales adquiere una especial relevancia en tanto que acción conjugada por la cual será posible contribuir adecuadamente a las cargas financieras necesarias para superar los desequilibrios regionales; lo que constituye un objetivo cuyo logro deberá procurarse, antes que a través de un mero compromiso político de los Estados, mediante la asunción de un genuino compromiso jurídico, y ello como se propugna en la propuesta de revisión del FEDER de 1983, donde se estima que en los programas nacionales de interés comunitario deberá incluirse un plan de financiación provisional en el que se indiquen de manera diferenciada las distintas fuentes de financiación estatales y comunitarias y se haga resaltar el valor del concurso del FEDER como un esfuerzo financiero global y suplementario en favor de las regiones o zonas implicadas en el programa. Por lo demás, y en la medida en que la financiación de los distintos programas sólo podría realizarse a través de un contrato entre la Comunidad y el Estado o Estados miembros interesados, se contribuiría a evitar que los Gobiernos de esos Estados afectasen los recursos del Fondo a necesidades extrañas a las obras objeto de financiación.

Sobre esta base, y como acabamos de señalar, los medios financieros programados por la Comunidad con finalidad regional deberían hacerse llegar directamente a las regiones, tal como en cierta medida se apunta por la Comisión al prever que los pagos podrán dirigirse directamente a las autoridades públicas encargadas de las realizaciones (86).

#### IV. LA POLITICA REGIONAL COMUNITARIA Y LOS INTERESES DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS: EL CASO GALLEGO.

Según se ha destacado en la Introducción a la presente comunicación, la previsible ampliación a doce de la Comunidad Europea vendrá a agravar los desequilibrios regionales existentes a resultas de la inserción en el espacio económico europeo de regiones fuertemente dependientes de una agricultura atrasada y/o con graves problemas de reconversión en ciertos sectores industriales; por donde vendrán a acentuarse no sólo las dificultades de ciertas regiones -deprimidas o en declive de la Comunidad, sino también de aquellas zonas o regiones con problemas de desarrollo aportadas por los futuros Estados miembros.

De ahí que, como ya advertimos, urja una revisión a fondo -objeto hasta ahora de acusadas reticencias- de una política regional conducida por criterios más pasivos que activos (dinámica de complementariedad respecto de los proyectos y esfuerzos estatales) y centrada en acciones coyunturales de atenuación de las situaciones de desarrollo presentes mediante subvenciones o primas a las inversiones más que en acciones tendentes a abordar las condiciones estructurales de las regiones menos desarrolladas con una amplia perspectiva comunitaria (87).

##### 1. Galicia como Región-problema.

En cualquier caso, y ante todo, hay que advertir que, entre las Comunidades Autónomas que integran el Estado español -Estado candidato a la incorporación a la Comunidad Europea-, Galicia, por sus características socioeconómicas, en tanto que región preponderantemente agrícola con una economía pobre, con difíciles posibilidades de reconversión industrial, y fronteriza, se situaría sin duda en la categoría de Región-problema, objeto por tanto de atención comunitaria (88). La previsible integración de España en la Comunidad supondrá el acceso de sus regiones menos desarrolladas y de aquellas afectadas por problemas de reconversión a los mecanismos de financiación regional comunitarios, por precarios que éstos sean (89); entre ellas, Galicia, aparte de las subvenciones específicas previstas por el F.E.O.G.A. para las regiones con una estructura agraria particularmente desventajosa o con dificultades en el sector pesquero, podrá beneficiarse de las ayudas financieras del FEDER a través no sólo de su sección "bajo cuota" sino también de su sección "fuera de cuota" en la medida en que sectores básicos en Galicia como el naval y el siderúrgico constituyen sectores que atraviesan una grave crisis y son objeto de acciones de reconversión y saneamiento por parte de las instancias comunitarias (90). Ello sin olvidar el posible acceso de nuestra Región a préstamos del B.E.I. y, en concreto, a los préstamos pre-adjesión previstos en los conciertos de dicha institución financiera comunitaria con el Banco de Crédito Industrial y el Banco

de Crédito Local, entre otras entidades españolas (92).

En función de todo ello, y a tenor de la dinámica de complementariedad que, como queda dicho, caracteriza a la política regional comunitaria, se requiere la puesta en práctica de una definida política regional estatal -española en este caso-, resultando en consecuencia indispensable en este marco que se lleva a cabo por parte de la Comunidad Autónoma un esfuerzo inversor tanto público como privado, habida cuenta de que el Fondo no interviene sino en favor de proyectos de inversión que se beneficien ya de ayudas estatales, los cuales requerirán con frecuencia la iniciativa regional y, sobre todo, una equitativa participación de la Comunidad Autónoma en los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial; siendo precisa, en relación con ello, una decidida actuación autonómica en la programación, de común acuerdo con la administración central del Estado, de los proyectos que hayan de financiarse con cargo a dicho Fondo, programación que, por lo demás, ha de ajustarse a las directrices del Programa de desarrollo regional (92) que en cualquier caso tendrá que elaborar cada Comunidad Autónoma (93).

Por otro lado, y aparte de las condiciones intrínsecas para poder beneficiarse una región de los fondos de ayuda comunitarios, los referidos proyectos de inversión deberán estar incardinados en un Programa de desarrollo regional estatal (94) cuya confección y presentación por el Estado ante las instancias competentes de la C.E.E. constituye, como sabemos, una condición necesaria para poder disfrutar tales proyectos de las intervenciones financieras del FEDER. Programa estatal -modulado a base de los concretos Programas relativos a las distintas regiones- que habrá de elaborarse por el Estado con la debida participación y colaboración de cada Comunidad Autónoma y, por ende, de Galicia, de acuerdo con las propias exigencias constitucionales (art. 131.2 de la Constitución de 1978) y con las sugerencias ya apuntadas de la Comisión de la Comunidad Europea al respecto.

Deberá, en fin, incumbir a la propia Comunidad Autónoma, sobre la base, asimismo, tanto de las previsiones estatutarias (95) como de las propias propuestas comunitarias de revisión del FEDER, el desarrollo y la ejecución de esos Programas y, por tanto, de los correspondientes proyectos de inversión. En este contexto, y supuesta la necesidad de que las subvenciones del FEDER sean aplicadas por el Estado en condiciones de que se verifique una auténtica contribución financiera al desarrollo regional, se requerirá que las cantidades que representan las ayudas del Fondo no sean retenidas por el Estado-poder central como reintegro de los desembolsos de asistencia regional ya realizados, debiendo, por el contrario, respetar el ya apuntado carácter de complementariedad de tales montantes respecto de las propias ayudas estatales, lo que implica transferir éstos directamente a las entidades inversoras regionales y locales.

## 2. El desarrollo de Galicia en el marco de una nueva concepción de la política regional comunitaria.

Sin duda la aplicación de una definida política regional por parte del Estado es un objetivo de gran relevancia para el desarrollo de una región como Galicia, dada esa nota de complementariedad que caracteriza a la política regional de la C.E.E. y en concreto al sistema de intervenciones del FEDER. Mas no es menos cierto que los objetivos estatales en este orden de cosas, por grande que sea el esfuerzo que conlleven, podrían resultar frustrados en orden a la superación de los desequilibrios regionales por relación al espacio comunitario en su conjunto, de no ir acompañados de una adecuada coordinación de las distintas políticas regionales estatales y de los distintos instrumentos financieros de la C.E.E. mediante una planificación más estrictamente comunitaria conducida de acuerdo con una nueva concepción tendente, como hemos visto, a procurar el desarrollo del potencia endógeno de las regiones.

En este sentido es de advertir que, si bien el objetivo de desarrollo regional activado a través de una incentivación de las inversiones, concesiones fiscales, ayudas financieras y cualquier otro tipo de estímulos, resulta necesario en áreas caracterizadas por un desempleo masivo y creciente y un capitalismo local débil, no cabe olvidar que una tal política, aun generando un efecto relativo en favor del desarrollo, incrementará las relaciones de dependencia de las regiones subdesarrolladas respecto de las más prósperas. Entre las principales características de las periferias, destacan ciertamente la falta de un efectivo control regional sobre el uso de los recursos y la ausencia de innovaciones locales, por lo que sin duda parece necesario procurar una ajustada combinación de mecanismos tales como la incentivación de inversiones exteriores y el desarrollo de las propias potencialidades regionales (96).

El desarrollo, pues, de una región como Galicia exigirá un esfuerzo orientado no sólo a allegar inversiones de orden puramente material, sino también a procurar el despliegue de la capacidad de la propia colectividad a través de inversiones conducentes a la aplicación de las nuevas tecnologías, un mejor acceso a los mercados, la potenciación de los canales de financiación locales, la creación de servicios comunes a empresas, una adecuada información y, en relación con todo ello, un mayor apoyo a las pequeñas y medianas empresas en la medida en que éstas constituyen para una región como la gallega un factor importante de desarrollo; desarrollo que, por lo demás, ha de ser armónico y equilibrado, lo que supone una adecuada ordenación del conjunto territorial -en el marco general de aquel esquema de ordenación del territorio europeo propugnado desde ciertas instancias comunitarias- atenta a las especificidades propias de Galicia en tanto que región periférico-costera, rural y de montaña y fronteriza, sin dejar de poner el énfasis en las necesarias acciones planteadas por los problemas ambientales y, en general, aquellos atinentes a la calidad de vida, incluidos aspectos como la preservación de los propios valores culturales.

## NOTAS

(1) Según ha advertido QUINTAS SEOANE, el nuevo modelo de Estado supone un cambio institucional con consecuencias en cuanto a la modificación del patrón tradicional del desarrollo español, dado que, inter alia, "la propia existencia de poderes políticos regionales crea una relación de fuerzas adversas al mantenimiento del enfoque a-espacial del desarrollo, obligando a considerar explícitamente la dimensión territorial como una de sus facetas fundamentales". QUINTAS SEOANE, J.R.: "El hecho autonómico y el desarrollo regional", La España de las autonomías (Pasado, presente y futuro), T.II, Madrid, 1981, pp. 122-123.

(2) RUILOBA SANTANA, E.: "Las competencias económicas del Estado y de las Comunidades Autónomas ante el futuro ingreso de España en el Mercado Común Europeo", La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española (dir. E. GARCIA DE ENTERRIA), Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980, p. 412.

(3) Así, entre otros, SEERS, D. y VAITSOS, C.: Integración y desarrollo desigual. La experiencia de la C.E.E., Madrid, 1981.

(4) GIOLITTI, A.: "La política regional en la CEE", Revista de Estudios Regionales, extraordinario vol. IV, 1982, p. 28.

(5) La agravación de los problemas regionales a raíz de la ampliación de la Comunidad a nueve ha sido destacada, p.e. por ORTIZ-ARCE, quien, aludiendo a la intervención de factores perturbadores como la concentración de la población en las regiones centrales, las sensibles diferencias en cuanto al p.i.b., los efectos de la reconversión en diversas regiones industriales, etc., ha podido hablar de "una grave situación en la que por un lado aparecerían los factores de inflación estructural procedentes de las regiones menos desarrolladas y, por otro lado, los factores de inflación de costes y de demanda procedentes de las regiones más desarrolladas, promoviéndose así una inestabilidad constantemente alimentada". ORTIZ-ARCE, A.: "La política regional de la Comunidad Económica Europea", Revista de Instituciones Europeas, vol. 3, nº 1, 1976, p. 38.

(6) Les Régions de l'Europe. Premier rapport périodique sur la situation économique et sociale des régions de la Communauté, Commission des Communautés Européennes, 1981.

(7) COM (78) 630 final.

(8) COM (78) 120 final, COM (78) 190 final, y COM (78) 200 final.

(9) Loc. cit. Por su parte, y en relación con la futura ampliación a doce, GIOLITTI ha advertido que, desde el momento en que España y Portugal se integren en la C.E.E., "al menos 60 millones de sus aproximadamente 300 millones de habitantes se encontrarán en regiones caracterizadas por un P.I.B. por habitante comprendido entre el 20 y el 50% de la media comunitaria, por una estructura económica extremadamente dependiente de sectores tradicionales de lento crecimiento, por un desempleo más elevado que en el resto de la Comunidad y por una mayor población juvenil que accede al mercado de trabajo", situación que implica el riesgo de aumento de la brecha entre regiones pobres y regiones ricas (op. cit., p. 37).

(10) Cfr. en este sentido el Comunicado de 12 de noviembre de 1982 de la Comisión al Consejo Europeo sobre los problemas de la ampliación (COM(82) 757 final), en el que por una parte se advierte sobre la carga que la incorporación de España y Portugal conllevaría en el terreno presupuestario al conducir al agotamiento de los recursos dentro del techo del 1 por 100 fijado para el IVA, y por otra se insiste en la necesidad de recurrir más sistemáticamente en el terreno de la toma de decisiones al procedimiento de la mayoría.

Ver, asimismo, en lo relativo a los problemas presupuestarios, el Comunicado de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la financiación futura de la Comunidad (COM(83) 10), y en lo relativo a los mecanismos decisorios, el Comunicado de la Comisión al Consejo sobre las consecuencias institucionales de la ampliación: flexibilización del proceso de decisión (COM(83) 116 final).

(11) Ver, así, el citado Comunicado de la Comisión de 12 de noviembre de 1982 (COM(82) 757 final), por referencia a los obstáculos en el marco de las negociaciones.

(12) GIOLITTI: op. cit., p. 38

(13) Ibid.

(14) Como ha advertido gráficamente MENY, la Comunidad ha intervenido en este terreno "too late, too little and often by accident". MENY, Y: "Should the Community Regional Policy be Scrapped?", Common Market Law Review, Vol. 19, nº 3, 1982, p. 374.

(15) RUILOBA SANTANA: op. cit., p. 413. En este sentido, ORTIZ-ARCE: op. cit., pp. 29-30.

(16) En el párrafo 5 del Preámbulo se expresa, en efecto, la intención de reforzar la unidad de las economías de los Estados miembros y asegurar el desarrollo armonioso de las mismas "reduciendo la brecha entre las diferentes regiones y el retraso de las menos favorecidas".

La misma idea del "desarrollo armonioso" del conjunto económico comunitario se subraya en el art. 2 del Tratado.

(17) Por su parte, el art. 226 del Tratado prevé la posibilidad de adoptar un Estado durante el período transitorio medidas de salvaguardia en caso de "dificultades que puedan producirse en la alteración grave de una situación económica regional". En el propio Tratado se incluyen, por lo demás, excepciones para las regiones fronterizas alemanas (Zonenrandgebiet) y Berlín (art. 92.2.c), y en el Protocolo relativo a Italia se alude a los supuestos específicos de las zonas menos desarrolladas del Mezzogiorno y de las Islas.

(18) FERNANDEZ, V.J.: "La política regional de la CEE y su reforma", Información Comercial Española, nº 591, nov. 1982, p. 154.

(19) VAN GINDERACHTER, J.: "La política regional de la Comunidad Económica Europea", Revista de Estudios Regionales, nº 4, 1979, p. 164.

(20) Ver, así, la resolución de 20 de octubre de 1971 sobre los regímenes generales de ayudas con finalidad regional (JOCE, C 111 de 4 de noviembre de 1971) y la comunicación de 21 de diciembre de 1978 (JOCE, C 31 de 3 de febrero de 1979).

(21) Ver al respecto la comunicación de 1978 citada en nota anterior (puntos 2 y 3). Las ayudas financieras con finalidad regional no pueden, por lo demás, cubrir todo el territorio nacional, a excepción de Irlanda y Luxemburgo, países que se consideran como una sola región, y la intensidad y forma de las ayudas según las distintas áreas y regiones deberán estar indicadas con claridad y recogerse en los programas de desarrollo regional; asegurándose la vigilancia de la aplicación efectiva de los principios de coordinación a través de un dispositivo de comunicación (puntos 9 y 13).

(22) [La regulación sustancial de este Fondo, con base en disposiciones como los arts. 157.1.c) y 158.2 de la Constitución y el art. 16 de la L.O.F.C.A., viene dada por la Ley 7/1984 de 31 de marzo (B.O.E. de 3 de abril de 1984).]

(23) [Cfr. art. 6 de la Ley 7/1984.]

(24) [Cfr. art. 4 de la citada Ley.]

(25) Así, el art. 40 del Tratado C.E.E., en cuyo párr. 4 se prevé la creación de un Fondo de orientación y garantía agrícolas con vistas a la consecución de los objetivos de la organización común de los mercados agrícolas, se remite expresamente al art. 39 del propio Tratado, en virtud del cual se requiere tener en cuenta, en la elaboración de la política agrícola común, las "disparidades estructurales y naturales entre las diversas regiones agrícolas" (párr. 2, a)). Por su parte, el art. 130, relativo al Banco Europeo de Inversiones, apunta a la financiación, inter alia, de proyectos tendentes a la potenciación de las regiones menos desarrolladas. En cuanto a la C.E.C.A., su Tratado constitutivo prevé la posibilidad de facilitar ayudas financieras en aquellos casos en que la aplicación de nuevas técnicas tenga por consecuencia una reducción de im-

portancia excepcional de las necesidades de mano de obra de las industrias del carbón o del acero "que entrañe en una o varias regiones dificultades particulares" para el reemplazo de mano de obra disponible (art. 56.1).

(26) Cfr. MOUSSIS, N.: Les politiques de la Communauté Economique Européenne, París, 1982, p. 215. Se ha advertido, con todo, que los resortes de financiación de la sección "orientación" no han funcionado satisfactoriamente en la medida en que las regiones menos favorecidas, con una estructura agrícola inadecuada, no han recibido de la Comunidad en comparación con otras regiones una ayuda proporcionada a la gravedad de sus problemas estructurales. Ver en este sentido KILJUNEN, M.-L.: "Desigualdades regionales y política regional en la CEE" (Cap. 11), Integración y desarrollo desigual. La experiencia de la C.E.E. (dirs. D. SEERS y V. VAITSOS), Madrid, 1981, p. 230.

(27) MOUSSIS: op. cit., pp. 216-217.

(28) KILJUNEN: loc. cit., p. 232. Poniendo en evidencia uno de los aspectos negativos de este Fondo desde la perspectiva regional, ha indicado ORTIZ-ARCE cómo "a pesar de la íntima relación entre el desarrollo a tal escala y los problemas de empleo y de la reconversión, la intervención del Fondo, siempre 'a posteriori', ha sido rígida y poco coherente con las exigencias del subdesarrollo o con las necesidades de la readaptación económica de algunas regiones de la Comunidad". ORTIZ-ARCE: "La política regional...", cit., p. 44.

(29) Cfr. MOUSSIS: op. cit., pp. 217-218; asimismo ORTIZ-ARCE: op. cit., pp. 47-48.

(30) Ver MOUSSIS: op. cit., p. 217

(31) Ver infra.

(32) Reglamento nº 724/75 del Consejo de 18 de marzo de 1975 por el que se crea un Fondo europeo de desarrollo regional (JOCE L 73 de 21 de marzo de 1975); modificado por el reglamento nº 214/79 de 6 de febrero de 1979 (JOCE L 35 de 9 de febrero de 1979) y por el reglamento nº 3325/80 de 16 de diciembre de 1980 (JOCE L 349 de 23 de diciembre de 1980), este último dictado a raíz de la incorporación de Grecia.

(33) Decisión del Consejo nº 75/185 de 18 de marzo de 1975 por el que se crea un Comité de política regional (JOCE L 73 de 21 de marzo de 1975); modificada por decisión del propio Consejo nº 79/137 de 6 de febrero de 1979 (JOCE L 35 de 9 de febrero de 1979).

(34) Ver al respecto, entre otros, ANDRE, C.: "La politique régionale de la Communauté Européenne", Dix ans de régionalisation en Europe. Bilan et perspectives 1970-1980 (dir. Y. MENY), Institut Universitaire Européen, París, 1982, pp. 305-320; ROMUS, P.: L'Europe et les régions, Bruxelles, 1979, pp. 111 y ss.

(35) La ayuda del Fondo en este caso cubre el 20% de la inversión, no pudiendo sobrepasar el 50% de las ayudas públicas nacionales, habiendo de financiarse sólo aquella parte de la inversión que no exceda de 100.000 Ecus por empleo creado o 50.000 por empleo mantenido.

(36) La ayuda del Fondo alcanza aquí normalmente hasta el 30% del coste de la inversión y excepcionalmente hasta el 40% para los proyectos que presenten un interés particular para el desarrollo de la región en que se sitúen.

(37) Cfr. art. 3 del reglamento del FEDER.

(38) En relación con tales proyectos, la Comisión examinará sobre todo la congruencia de la inversión con el conjunto de acciones llevadas a cabo por el Estado en favor de la región de que se trate, teniendo particularmente en cuenta factores como la contribución de la inversión al desarrollo de la región, su coherencia con los programas u objetivos de la Comunidad, la situación del sector económico implicado y la rentabilidad de la inversión, el carácter fronterizo de ésta, etc. (cfr. art. 5.1 del reglamento del FEDER).

(39) GINDERACHTER: op. cit., p. 173.

(40) Ver en este sentido el art. 19 del reglamento del FEDER.

(41) Ver al respecto KILJUNEN: op. cit., p. 229; y asimismo ILLESCAS ORTIZ, R.: "Andalucía y la integración de España en la Comunidad Económica Europea: aspectos de política regional", Revista de Estudios Regionales, extraordinario vol. II, 1980, p. 671. En relación con este problema, ha podido decir por su parte CARCELEN CONESA: "Para que el FEDER cumpla su cometido específico es necesario que los apoyos financieros que presta sirvan de acicate a los gobiernos de los países miembros para realizar inversiones en zonas y en proyectos que quedaban fuera de su alcance. Si sólo representan una minoración de las partidas presupuestarias que el Estado dedica al desarrollo regional, la existencia del Fondo no estaría justificada". CARCELEN CONESA, M.: "Hacia una política regional común en el marco de la CEE", Revista de Instituciones Europeas, vol. 10, nº 2, 1983, p. 489.

(42) Ver KILJUNEN: op. cit., p. 228.

(43) FERNANDEZ: op. cit., p. 158.

(44) MENY: op. cit., p. 376.

(45) Cfr. VAN GINDERACHTER: op. cit., p. 177.

(46) JOCE C 266 de 7 de noviembre de 1977.

(47) JOCE C 36 de 6 de febrero de 1979.

(48) La elaboración de este informe periódico, propuesta en la citada resolución del Consejo de 6 de febrero de 1979, se precisa en la decisión 79/136 de la misma fecha por la que se modifica la decisión 74/120 relativa a la realización de un grado elevado de convergencia de las políticas económicas de los Estados miembros de la CEE (JOCE L 35 de 9 de febrero de 1979).

(49) Art. 13 del reglamento del FEDER según la ya apuntada reforma de 1979.

Las ayudas del Fondo a título de la sección "fuera de cuota" se concederán para la financiación, no de proyectos como en el marco de la sección "bajo cuota", sino de programas especiales de carácter plurianual. Estas operaciones específicamente comunitarias, cuya financiación se realizará conjuntamente por la Comunidad y el Estado o Estados miembros afectados, tenderán a rebasar la naturaleza clásica de las operaciones de inversión normalmente apoyadas por el Fondo para orientarse a procurar el desarrollo del potencial endógeno de las regiones mediante, en concreto, una incentivación de las pequeñas y medianas empresas.

El conjunto de las cinco primeras acciones comunitarias específicas de desarrollo regional adoptadas por el Consejo en 1980 se ha centrado en el desarrollo del turismo rural y de las pequeñas y medianas empresas en ciertas regiones francesas e italianas afectadas por la ampliación de la Comunidad, el desarrollo de actividades nuevas en ciertas zonas afectadas por la reestructuración de la industria siderúrgica (Bélgica, Italia y Reino Unido) y de la construcción naval (Reino Unido) mediante, igualmente, acciones de apoyo a las pequeñas y medianas empresas, la diversificación de las fuentes de energía en las zonas montañosas del Mezzogiorno, y la potenciación del turismo y el artesanado en las zonas fronterizas de Irlanda e Irlanda del Norte (JOCE L 271 de 15 de octubre de 1980).

[La segunda serie de acciones comunitarias específicas sería adoptada por el Consejo el 18 de enero de 1984. Tales acciones tienen por objeto no solo fortalecer las operaciones "fuera de cuota" ya en curso sino también ampliar territorialmente las mismas a Grecia y hacer frente, además, a las dificultades regionales derivadas de la reestructuración del sector textil, mediante, también, la creación de empleos productivos en las pequeñas y medianas empresas y en el artesanado, tanto a través de inversiones como de ayudas para mejorar el "entorno económico" de las empresas (estudios de mercado, puesta en marcha de servicios comunes, información, innovación, etc.) (JOCE L 27 de 31 de enero de 1984).]

(50) VAN GINDERACHTER: op. cit., p. 181.

(51) Como ha dicho MENY, la creación en 1979 de la sección "fuera de cuota" ha venido a abrir una brecha simbólica, aunque rica en potencia, al permitir dentro del escaso margen porcentual la realización de acciones sobre la base de verdaderos criterios comunitarios. MENY: op. cit., p. 385.

(52) Cfr. la ya citada resolución del Consejo de 6 de febrero de 1979.

(53) Les Régions de l'Europe. cit.

(54) GIOLITTI: op. cit., p. 29.

(55) Ver, así, las propuestas de reglamento del Consejo realizadas por la Comisión para la modificación del reglamento nº 724/75 sobre el FEDER, COM(81)589 final (JOCE C 336 de 23-12-81) y COM(83)649 final (JOCE C 360 de 31-12-83).

(56) Cfr. la propuesta de reglamento COM(81)589 final, cit.

(57) Ver supra, nota (49).

Como ha señalado MOUSSIS, una de las características más sobresalientes de la sección "fuera de cuota" reside en el hecho de que los programas especiales objeto de financiación por el FEDER tienden a ajustarse a las necesidades socioeconómicas de las regiones afectadas y a crear las condiciones de su autodesarrollo; representando, además, las ayudas otorgadas a través de la sección, no tanto "ayudas al capital" como en el caso de las acciones "bajo cuota", sino "ayudas a la iniciativa" al objeto de desarrollar y sostener cualquier capacidad emprendedora, principalmente de las pequeñas y medianas empresas. MOUSSIS: op. cit., p. 230.

(58) Es de advertir que otros instrumentos financieros comunitarios, como p.e. el B.E.I. y el F.S.E., han contribuido en mayor medida que el FEDER a la potenciación de las pequeñas y medianas empresas.

En relación con la política de la CEE respecto de este tipo de empresas, puede consultarse, entre otros, CALDUCH CERVERA, R.: "La política comunitaria en favor de las pequeñas y medianas empresas", Revista de Instituciones Europeas. Vol. 8, nº 3, 1981, pp. 761-787. Asimismo, Les actions de la Communauté Européenne intéressant les petites et moyennes entreprises, Commission des Communautés Européennes, 1983, y, para una consulta de fuentes, Bibliographie sur les petites et moyennes entreprises dans la Communauté Européenne, Bulletin de Renseignements Documentaires, B 31, Commission des Communautés Européennes, 1983. Por lo demás, y en lo referente a los préstamos concedidos a España en 1981 por el B.E.I. para la financiación, entre otros, de proyectos destinados a pequeñas y medianas empresas, ver GIMENEZ FERNANDEZ, E.: "Un nuevo instrumento financiero para España: los préstamos del Banco Europeo de Inversiones", Revista de Instituciones Europeas, vol. 10, nº 2, 1983, pp. 497-508.

(59) Ver, así, entre otras, la comunicación presentada al respecto por la Comisión al Consejo el 22 de noviembre de 1983, COM(83)662 final.

(60) Según se expresa en la comunicación aludida en la nota anterior, la potenciación de las ILE entraña, entre otras

cosas: favorecer la cooperación entre las autoridades públicas, los interlocutores sociales y los demás grupos participantes en la política de creación de empleo; desarrollar las estructuras de apoyo apropiadas a nivel local; aumentar los créditos puestos a disposición de las ILE mediante la aplicación a las mismas de las medidas existentes para las pequeñas empresas, así como mediante el recurso a otras fuentes potenciales; examinar los aspectos correspondientes del Derecho de sociedades y del Derecho fiscal con el fin de facilitar las iniciativas locales; y procurar que los sistemas de formación y aprendizaje se adapten a las exigencias particulares de las ILE.

(61) FERNANDEZ: "La política regional de la CEE y su reforma", cit., p. 151.

(62) En esta línea, se prevé que cuatro años después de que haya sido adoptado el nuevo reglamento del FEDER al menos el 40% de los recursos del Fondo queden destinados a la financiación de programas; punto éste respecto del cual, a diferencia de lo que según veremos ocurre con otros, todos los Estados miembros se han mostrado de acuerdo.

(63) De acuerdo con la ya citada propuesta de revisión del FEDER COM(83)649 final, entre los programas que podrá contribuir a financiar el Fondo se encuentran los programas nacionales de interés comunitario, definidos como un conjunto de acciones coherentes y plurianuales que, debiendo contribuir a la realización de los objetivos y políticas enunciadas a nivel tanto nacional como comunitario, permitirán fundamentalmente favorecer la convergencia de las economías de los Estados miembros mediante la reducción de las disparidades regionales; habiendo de suponer tales acciones sobre todo inversiones en infraestructuras, ayudas en favor de empresas industriales, artesanales y de servicios, y acciones de incentivación del potencial de desarrollo endógeno.

Estos programas, que serán valorados en función de su contribución al desarrollo económico de la región y a la realización de los objetivos comunitarios, y que habrán de inscribirse en el marco de los programas de desarrollo regional nacionales, deberán venir referidos sólo a aquellas regiones y zonas objeto de apoyo por los Estados miembros de acuerdo con sus propios regímenes de ayuda regional, pudiendo adquirir un carácter preferente las inversiones localizadas en las zonas calificadas como prioritarias a nivel nacional.

(64) El actual reglamento del FEDER no da pie, en efecto, según se ha advertido por la doctrina, para una verdadera política regional común, en el sentido de que la Comisión no tiene prácticamente capacidad de decisión sobre el fondo de las actuaciones al respecto, lo que impide realizar una coordinación efectiva de las políticas regionales nacionales (cfr., p.e. FERNANDEZ: op. cit., p. 158).

(65) Cfr. ANDRE, C.: "La politique régionale de la Communauté Européenne", en Dix ans de régionalisation en Europe, cit., p. 311.

(66) Según aparecen descritos en la ya citada propuesta COM(83)649 final, los programas comunitarios representarían un conjunto de acciones coherentes y plurianuales ligadas directamente a la realización de los objetivos comunitarios y a la puesta en práctica de las políticas de la C.E.E., y destinadas a solucionar los problemas socioeconómicos de una o varias regiones y a asegurar una mejor articulación entre los objetivos comunitarios de desarrollo estructural o de reconversión de las regiones y los objetivos de otras políticas comunitarias.

Dichos programas -que podrán incluso acoger a regiones no cubiertas por los regímenes estatales de ayuda regional- habrán de ser emprendidos a iniciativa de la Comisión y sólo podrán adoptarse de acuerdo con las autoridades del Estado o Estados miembros interesados a través de un "contrato de programa".

(67) De acuerdo con la ya citada propuesta de la Comisión de 1983 para la revisión del FEDER, tales márgenes serían los siguientes:

Estados miembros	Límite inferior	Límite superior	(en %)
Bélgica	0,85	1,20	
Dinamarca	0,81	1,14	
Alemania	3,55	4,81	
Grecia	11,05	15,60	
Francia	10,44	14,74	
Irlanda	5,05	7,13	
Italia	30,17	42,59	
Luxemburgo	0,06	0,08	
Países Bajos	0,95	1,34	
Reino Unido	20,23	28,56	

El proyecto de la Comisión -incluido en su propuesta de revisión de 1981- de procurar una mayor concentración de las ayudas desembolsables a título de la sección "bajo cuota" en las regiones más deprimidas de la Comunidad (y en concreto en el Mezzogiorno, las áreas asistidas del Reino Unido, Irlanda, Groenlandia, Grecia -salvo Atenas y Tesalónica- y los Departamentos franceses de Ultramar) iba a encontrar fuertes reticencias por parte de los países más desarrollados.

(68) En este marco de las operaciones integradas de desarrollo destacan, hasta ahora, las acciones realizadas en apoyo de Nápoles y Belfast. Ver al respecto ANDRE: op. cit., pp. 318-319.

(69) Ver TORRES RIESCO, J.C.: "Propuestas para una política de ordenación del territorio en España", Estudios Territoriales, 8, 1982, p. 55.

(70) Puede consultarse en esta línea el estudio sobre "El concepto de 'desarrollo regional equilibrado' en la política de ordenación del territorio" preparado por A. GARCIA ALVAREZ a petición de la Secretaría General del Consejo de Europa,

apud Estudios Territoriales, 9, 1983, pp. 183-218.

(71) Ver TORRES RIESCO: op. cit., p. 54.

(72) Ver SAENZ DE BURUAGA, G.: "Sentido de la ordenación territorial en la España actual", Estudios Territoriales, 7, 1982, pp. 19-20.

(73) Así, en relación con la ordenación del espacio rural, cabe destacar la directiva del Consejo de 28 de abril de 1975 sobre la agricultura de las regiones montañosas y otras zonas poco favorecidas. Por lo que respecta a las regiones fronterizas, es de hacer notar el interés comunitario por los aspectos relativos a la coordinación transfronteriza en materia de desarrollo regional, como resulta de recomendaciones como la de la Comisión de 9 de octubre de 1981 (JOCE L 321 de 10 de noviembre de 1981) y de la ya citada propuesta de revisión del FEDER de 1983; así como la iniciativa del Consejo de Europa instando a los Gobiernos nacionales y a las instituciones de la Comunidad Europea a adoptar el Convenio-marco sobre la cooperación transfronteriza de las colectividades o autoridades territoriales, en cuya línea procede citar la resolución de la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE) 122(1981) (punto 16, viii,a)).

(74) A través, p.e., de su resolución sobre un "esquema europeo de ordenación del territorio" de 15 de diciembre de 1983 (JOCE C 10 de 16 de enero de 1984).

(75) Ver en relación con este instrumento FUENTES BODELON, F.: "El proyecto de Carta Europea de la Ordenación del Territorio", Estudios Territoriales, 4, 1981, pp. 121-148.

(76) Cfr. en este sentido la ya citada resolución del Parlamento Europeo de 15 de diciembre de 1983.

(77) Tales objetivos han sido expresados sobre todo a través de una institución como la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE); destacando a este respecto, en el marco de la misma, la Declaración de Galway adoptada el 16 de octubre de 1975 por la primera Convención de Autoridades Regionales de la Europa Periférica -alusiva a la necesidad de una participación democrática del conjunto de las regiones en la realización de una política global de administración del territorio y de desarrollo regional-, la Declaración de Burdeos adoptada el 1 de febrero de 1978 por la Convención sobre los Problemas de la Regionalización -que apunta a considerar las regiones como "partenaires" políticos de los Estados y de las instituciones europeas-, y distintas resoluciones de la Conferencia como la resolución 122(1981) sobre la política regional de los Estados miembros del Consejo de Europa y de las instituciones europeas, adoptada en el 16º período de sesiones, o la resolución 134(1982) sobre los progresos de la integración europea, adoptada en el 17º período de sesiones.

(78) Cfr. en este sentido y entre otros; RUILOBA SANTANA: op. cit., p. 410; COLINET, C.: "Régionalisation et droit

communautaire: Le problème de l'application du droit communautaire par les régions-Leçons à tirer de l'expérience italienne", Cahiers de Droit Européen, 1980, n° 1, p. 76 y passim.

(79) Así, en lo referente al caso italiano, y entre una vasta bibliografía al respecto, ver CONDORELLI, L.: "L'Europe vue dès régions: L'expérience italienne", Dix ans de régionalisation en Europe, cit., pp. 293-304; D'ONOFRIO, F.: "Aspectos constitucionales concernientes a las relaciones entre las regiones y la CEE en Italia", Documentación Administrativa, n° 198, 1983, pp. 5-18.

(80) Cfr. MENY, Y.: "Should the Community Regional Policy be Scrapped?", cit., p. 387.

(81) Ver JOCE C 227 de 17 de octubre de 1983. [El texto del Proyecto que vendría a aprobarse por el Parlamento Europeo el 14 de febrero de 1984, puede consultarse en JOCE, C 77 de 19 de marzo de 1984.]

(82) En esta línea se habrá manifestado la CPLRE en resoluciones como la ya citada 122(1981) (punto 12, iv).

(83) Cfr. al respecto MENY: op. cit., p. 387. Asimismo la mencionada resolución 122(1981) (punto 16, v) de la CPLRE.

(84) En el Comité Consultivo, cuyo Reglamento sería adoptado en noviembre de 1978, participa una buena parte de las organizaciones europeas representativas de los poderes locales y regionales: la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas, la Asociación de Regiones Fronterizas, el Consejo de los Municipios de Europa, la Unión Internacional de Ciudades, la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa, etc. El principio de unión personal entre los miembros de la CPLRE y los del Comité Consultivo está previsto en el propio Reglamento de éste.

(85) Ver en este sentido las ya citadas resoluciones de la CPLRE 122(1981) (punto 16, ii) y 134(1982) (punto 13,c)).

(86) En esta misma línea se ha manifestado la CPLRE en su resolución 122(1981) (punto 16,i).

(87) Cfr. KILJUNEN: op. cit., p. 233.

(88) Ver al respecto SOBRINO HEREDIA, J.M.: La situación regional en las Comunidades Europeas. Perspectivas para Galicia, Santiago de Compostela, 1983, pp. 93-108.

(89) En el actual proceso de negociación hispano-comunitario de incorporación a la C.E.E., el capítulo de política regional es uno de los que ya se encuentran cerrados, a reserva, no obstante, del resultado final de dicho proceso. Aunque en el mismo no se establece ningún tipo de medidas transitorias o derogatorias temporales, se conviene que, a fin de possibilitar que a partir de la adhesión pueda beneficiarse España de las ayudas del FEDER, la C.E.E. procederá con anterioridad a aquélla a introducir las pertinentes modificaciones del regla-

mento del Fondo y concretamente a atribuir la cuota española de participación en los recursos del mismo. Se conviene, además, la inclusión en el futuro acuerdo de adhesión de un Protocolo específico sobre cuestiones regionales dirigido a facilitar, mediante la ayuda comunitaria, el crecimiento económico de las regiones y zonas menos desarrolladas de España. Respecto, en fin, de la sección "fuera de cuota", se ha manifestado el interés de que a través de la misma se favorezca el desarrollo de las regiones fronterizas y el de aquellas otras zonas geográficas que pudieran verse particularmente afectadas por la aplicación de las políticas comunes. Cfr. GONZALEZ SANCHEZ, E.: "España-CEE: las negociaciones de adhesión a lo largo de 1982", Revista de Instituciones Europeas, vol. 10, nº 1, 1983, p. 109.

(90) Por sus propias condiciones, Galicia habrá de considerarse, junto con otras regiones como Andalucía y Canarias, como un área nacional prioritaria de asistencia que se beneficiaría en tal calidad de la atención preferente del FEDER; y, aún más allá de esa prioridad que haya de dársele a un plan de desarrollo para Galicia, ésta debería obtener un trato especialmente favorable en materia de política regional a través de la inclusión en el futuro Acuerdo de adhesión de un Protocolo específico por el que se garantizase dicho trato; y ello en la línea de lo ya dispuesto para otros casos como los de Mezzogiorno (Protocolo anexo al Tratado C.E.E.), las Islas Feroe, las Islas Anglonormandas, la Isla de Man, Groenlandia, Irlanda (en su conjunto) y ciertas regiones griegas. Figura ésta del Protocolo específico que, como ya vimos, se prevé como cauce jurídico posible en la negociación hispano-comunitaria ya cerrada sobre el capítulo de política regional (ver supra, nota (89)).

(91) Ver al respecto GIMENEZ FERNANDEZ: "Un nuevo instrumento financiero...", cit., pp. 497-508.

(92) Cfr. art. 7 de la ya citada Ley 7/1984 del Fondo de Compensación Interterritorial.

(93) Cfr. art. 8 de la mencionada Ley 7/1984.

(94) De acuerdo con el esquema elaborado por el Comité de Política Regional para la confección de los Programas de desarrollo regional de los Estados miembros (JOCE C 69 de 24 de marzo de 1976), dichos Programas deberán incluir, entre otros puntos, un análisis económico y social de la región (en el que figuren los oportunos datos demográficos, el p.n.b. por habitante, la tasa de desempleo real, la estructura del empleo y de las actividades productivas y los niveles de equipamiento en los distintos sectores de infraestructuras), los objetivos de desarrollo, las acciones de desarrollo, los medios financieros necesarios para la realización de tales objetivos y la puesta en marcha de los Programas.

(95) En el Estatuto de autonomía de Galicia se prevé, entre las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma, el fomento y planificación de la actividad económica en Galicia de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación econó-

mica general y la política monetaria del Estado (art. 30.I.1) así como el desarrollo y ejecución en Galicia de los planes establecidos por el Estado para la reestructuración de sectores económicos, programas genéricos para Galicia estimuladores de la ampliación de actividades productivas e implantación de nuevas empresas, y programas de actuación referidos a comarcas deprimidas o en crisis (art. 30.I.7).

(96) Cfr. al respecto SELWIN, P.: "Algunas reflexiones sobre centros y periferias", La Europa subdesarrollada. Estudios sobre las relaciones Centro-Periferia (ed. D. SEERS), Madrid, 1981, pp. 41-51.