

## ***LA POLITICA REGIONAL DE LA CEE. FUNDAMENTOS E INSTRUMENTACION***

Por SENEN FLORENSA PALAU

*Sumario:* I. INTRODUCCION. INTEGRACION ECONOMICA Y DESEQUILIBRIOS REGIONALES. II. LA POLITICA REGIONAL DE LA CEE Y SU TRANSFORMACION. 1. El Tratado de Roma y la Política Regional. 2. El lento proceso de configuración de la Política Regional Comunitaria. III. ORGANIZACION INSTITUCIONAL Y FINANCIERA DE LA POLITICA REGIONAL COMUNITARIA. EL FEDER. 1. Introducción. La acción regional comunitaria. 1.1. El Banco Europeo de Inversiones. El NIC. 1.2. La CECA. 1.3. El FEOGA. 1.4. El Fondo Social Europeo. 1.5. El Sistema Monetario Europeo. 2. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). 3. El Comité de Política Regional. IV. LA INSTRUMENTALIZACION DE LA POLITICA REGIONAL COMUNITARIA. 1. Estrategia de la Política Regional Comunitaria. 1.1 Objetivos. 1.2. Criterios de actuación (elegibilidad). 1.3. Topes de ayuda y determinación de las regiones problema. 2. La coordinación de la Política Regional Comunitaria. 2.1. Introducción. 2.2. Coordinación de las políticas regionales de los Estados. 2.3. La coordinación de las políticas comunitarias entre sí y con las políticas regionales de los Estados. 3. Instrumentos de la Política Regional Comunitaria. 4. Programas y proyectos. Acciones en que participa el FEDER y diferenciación de las ayudas. 4.1. Introducción. 4.2. Programas Comunitarios. 4.3. Programas Nacionales de interés comunitario. 4.4. Financiación por proyectos. 4.5. Financiación de estudios. 4.6. Acciones de revalorización del potencial endógeno de desarrollo de las regiones. 4.7. Programas integrados. 4.8. Ayudas a la agricultura de montaña y zonas desfavorecidas.

## I. INTRODUCCIÓN. INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y DESEQUILIBRIOS REGIONALES

Cuando el 25 de marzo de 1957 se suscribía en Roma por los 6 países constitutivos de la luego llamada «pequeña Europa» el Tratado relativo a la creación de la Comunidad Económica Europea, se daba el paso más trascendental en el largo camino de la construcción europea emprendido desde el mismo fin de la Segunda Guerra Mundial<sup>1</sup>. De acuerdo con el propio preámbulo del Tratado, los 6 países se declaraban «resueltos a establecer los fundamentos de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos» y «decididos a asegurar por una acción común el progreso económico y social de sus países, eliminando las barreras que dividen a Europa...»

En lo fundamental, y sobre la base de las anteriores realizaciones, en especial la CECA, se trataba de un magno proyecto cuya finalidad última podía ser de tipo político pero que, en lo explícitamente previsto y regulado, se constituía como un proceso de progresiva integración económica por fases sucesivas.

Según se señalaba explícitamente en el art. 2 del Tratado «la Comunidad tiene por objeto, mediante el establecimiento de un mercado común y el progresivo acercamiento de las políticas económicas de los Estados Miembros, promover un desarrollo armónico de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida, y relaciones más estrechas entre los estados que la constituyen».

La finalidad última de unión política quedaba por consiguiente únicamente apuntada en términos generales, concretándose el proyecto en la puesta en marcha de unas fases sucesivas en la vía de integración económica<sup>2</sup>. Quedaba apuntado que debía avanzarse progresivamente hacia una *Unión Económica*, estadio último y superior de la integración económica, mediante el progresivo acercamiento de las políticas económicas de los Estados miembros. De manera más explícita se preveía el establecimiento de un *Mercado Común*. Pero incluso ese objetivo intermedio del establecimiento de un mercado común se concebía como un proyecto de futuro que debía ser constituido de forma progresiva.

---

<sup>1</sup> Para la evolución del movimiento europeísta y el proceso negociador que condujo a la firma del Tratado de Roma puede consultarse la excelente obra de HENRI BRUGMANS, *La idea de Europa 1920-1970*, Ed. Moneda y Crédito, Madrid, 1972. Igualmente, con mayor énfasis en el proceso de integración económica, RAMÓN TAMAMES, *Formación y desarrollo del Mercado Común Europeo*, Ed. Iber-Amer, S. A., Madrid, 1965.

<sup>2</sup> Vid ANTONIO TRUYOL Y SERRA, *La Integración Europea. Idea y realidad*. Ed. Tecnos, Madrid, 1972. Cap. 2.

De las *cuatro libertades* fundamentales que caracterizan la existencia de un Mercado Común, únicamente la primera de ellas, la *libertad de circulación de mercancías*, quedaba concretada mediante las normas reguladoras del establecimiento a plazo fijo de la *Unión Aduanera*. Se trataba, sin embargo, de un proyecto firme y prudente. Es justamente el éxito alcanzado en la constitución de la Unión Aduanera lo que permitió la progresiva construcción del Mercado Común, con la aplicación de las otras tres libertades fundamentales, relativas a la libre circulación de trabajadores, servicios y capitales, en un largo proceso todavía no concluido, y el lento avance hacia la Unión Económica con la puesta en marcha de políticas comunes<sup>3</sup>.

Aparte de las implicaciones ciertas y profundas de tipo político en cuanto al acercamiento entre los pueblos de Europa y la superación de las tradicionales y sangrientas discordias en el continente, la puesta en marcha de la CEE implicaba un acto de confianza casi absoluto en las virtudes de la economía libre de mercado. En efecto, el acento se colocaba especialmente en la progresiva abolición de restricciones y controles sobre la actividad económica en un espacio económico mucho más amplio que el de las estrechas economías nacionales europeas, y en la salvaguarda a ultranza de los principios de la libre competencia<sup>4</sup>.

De acuerdo con la doctrina económica liberal, renacida como ingrediente ideológico fundamental de los países aliados tras la Segunda Guerra Mundial, se suponía que era justamente el ejercicio de la libertad económica y la iniciativa privada en un espacio económico ampliado el que iba a producir los esperados frutos de la expansión, la estabilidad y la elevación acelerada de los niveles de vida. El mecanismo del sistema de precios en la libre competencia iba a propiciar, según tales postulados, la más correcta asignación de recursos y el mantenimiento de ritmos acelerados de crecimiento económico.

La expansión económica generalizada de los países occidentales que habría de durar hasta 1973 contribuyó a reforzar esas creencias básicas. Se trataba de suministrar el máximo de posibilidades al crecimiento económico general de los países integrados en la CEE tratando de evitar cualquier impedimento que pudiera oponerse a su avance.

Sin embargo, e incluso desde el punto de vista de la doctrina económica

---

<sup>3</sup> De entre la ingente bibliografía al efecto, puede consultarse como excelente introducción al conjunto de políticas comunitarias, y sus aspectos institucionales, LOUIS CARTOU, *Communautés Européennes*. Ed. Dalloz, París, 7.ª ed. 1981.

<sup>4</sup> Para la filosofía económica y política que inspiraba a los «padres fundadores» de la Europa Comunitaria, resultan excelentes las *Memorias* de JEAN MONET, recientemente publicadas en España por el Banco Hispano Americano. Ed. Siglo XXI, Madrid, 1985.

liberal, existen otros aspectos del proceso económico ante los que la libre competencia, como optimizadora de la asignación de recursos a través del mecanismo de los precios, no encuentra solución<sup>5</sup>. En concreto, se suelen señalar dos de tales aspectos: el problema de las externalidades y la posibilidad de que la distribución del producto suministrada por el mercado no esté de acuerdo con los principios éticos o valorativos que posean los ciudadanos.

En cuanto a las externalidades, queda claro que aquellos elementos que no entren en el cómputo de costes y beneficios privados, van a ser negligidos por el mecanismo del mercado, aunque puedan implicar severos costes por efectos indeseables para la comunidad considerada globalmente. Polucionar gratis el aire o el agua, si no se corrige el puro mercado, no es el menor de tales efectos.

En cuanto a las desigualdades, es posible que el mecanismo de mercado retribuya de acuerdo con unos principios económicos racionales las aportaciones de los factores al proceso productivo, pero puede suceder sencillamente que la resultante no sea aceptable para la comunidad y deba ser corregida al margen del sistema de precios. En este terreno se sitúa justamente la razón de ser fundamental de la Política Regional.

Las desigualdades económicas pueden ser de tipo personal, sectorial o territorial<sup>6</sup>. Caso que se desee corregirlas, ello conducirá para el caso de las desigualdades interpersonales de renta a una política redistributiva a través de una progresividad fiscal o del suministro de bienes y servicios públicos a precios políticos. En el caso de que sean las desigualdades sectoriales las que se consideren inaceptables, por ejemplo deseando que la población activa en la agricultura disfrute de un nivel de vida similar a la población activa en los otros sectores económicos, ello obligará a una política redistributiva sectorial, dirigida al mantenimiento de los ingresos y del nivel de vida de los agricultores. Cuando las desigualdades producidas por el mercado sean de tipo territorial, lo que procederá será justamente la puesta en marcha de una política regional tendente a un reparto más equilibrado de la actividad económica y de la renta en los distintos ámbitos territoriales en consideración<sup>7</sup>.

Obviamente tales aspectos no eran ignorados al suscribirse el Tratado de

<sup>5</sup> WILLIAM J. BAUMOL. *Welfare Economics and the Theory of the State*. London: School of Economics, 2.ª Ed., 1965; *The Theory of Environmental Policy*, Prentice Hall, New Jersey, 1975 y F. BATOR, «The Anatomy of Market Failures», O. J. E. LXXII, 1958.

<sup>6</sup> JAMES E. MEADE. *Una economía justa*. Ed. Ariel, Barcelona, 1984. Véase igualmente EMILIO MATA GALÁN, «Las peculiaridades de la política regional española», *Economía Industrial*, n.º 229, 1983.

<sup>7</sup> El mejor tratado desde la perspectiva europea es: N. VANHOVE y L. H. KLAASSEN, *Regional Policy. A European Approach*, Saxon House, G. B., 1980.

aspectos o bien se pensaba que debían ser competencia de las autoridades nacionales de los países y no de la Comunidad como tal (caso de la práctica de políticas redistributivas interpersonales), o bien se juzgaba que, además de ser responsabilidad primordial de los Estados nacionales, tales problemas eran menos acuciantes y podía confiarse aceptablemente en la eficacia de la asignación de recursos y rentas por el mercado (caso relativo a la política regional)<sup>8</sup>. Únicamente la política redistributiva sectorial en favor de la agricultura ha acaparado la atención de la CEE en sus tres primeros lustros.

## II. LA POLÍTICA REGIONAL DE LA CEE Y SU TRANSFORMACIÓN

### 1. El Tratado de Roma y la Política Regional

Tal y como ha quedado expuesto en la Introducción, la instrumentación del proceso de integración económica diseñado por el Tratado de Roma constitutivo de la CEE, confiaba fundamentalmente en las virtudes del sistema de libre concurrencia para la consecución de sus objetivos<sup>9</sup>. La política regional, como correctora de los desequilibrios interterritoriales que pueden surgir de la acción libre de la concurrencia en el mercado, quedaba incluso proscrita en principio. En el art. 92 del Tratado se señalaba en efecto que:

«Salvo que el presente Tratado disponga otra cosa, serán incompatibles con el Mercado Común, en la medida que afecten a los intercambios comerciales entre los Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones».

Según el propio art. 92 del Tratado se establecían cuáles serían tales ayudas compatibles con el Mercado Común, que alcanzaban únicamente a «las ayudas concedidas con objeto de favorecer la economía de determinadas regiones de la República Federal de Alemania afectadas por la división de Alemania, en la medida en que sean necesarias para compensar las desventajas económicas que resultan de tal división».

La conclusión es, por consiguiente, que, por una parte, no se preveía la

<sup>8</sup> JOSEPH LAJUGIE, PIERRE DELFAUD, CLAUDE LACOUR, *Espace régional et aménagement du Territoire*. Ed. Dalloz, París, 1979, pp. 507 y ss.

<sup>9</sup> Un análisis del Tratado de Roma desde el punto de vista de la política regional puede consultarse en F. PERRIN, *La Politique régionale et la Communauté Economique Européenne*. Ed. Cujas. París, 1970.

puesta en marcha de ningún tipo de política regional por parte de la CEE y, por otra, que incluso la política regional de los Estados miembros quedaba severamente en entredicho. ¿Cuál es entonces el basamento jurídico sobre el que los Estados miembros han seguido practicando políticas regionales y sobre el que se ha instrumentado la puesta en marcha de una Política Regional Comunitaria?

En lo relativo a la política regional propiamente comunitaria, lo único que quedaba señalado en el Tratado de Roma era la deseabilidad del desarrollo regional, aunque quedara confiado al mero mecanismo del mercado. En el 5.º considerando del preámbulo al Tratado se señalaba en efecto que los Estados lo suscribían «preocupados por fortalecer la unidad de sus economías y asegurar el desarrollo armónico de las mismas, reduciendo la distancia entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas».

Como acciones comunitarias, tal declaración se instrumentaba en el Tratado únicamente mediante la actuación de:

— El Banco Europeo de Inversiones (BEI), señalando el art. 130 como objetivo de tal institución la «puesta en valor de las regiones menos desarrolladas» y la «modernización o transformación de empresas o la creación de actividades nuevas» además de la financiación de «proyectos de interés común a varios Estados miembros».

— El Fondo Social Europeo, al concretar el Tratado como uno de sus objetivos el de «facilitar la movilidad geográfica de los trabajadores».

En definitiva, los únicos instrumentos de Política Regional previstos por el Tratado no se dirigían a corregir los desequilibrios o desigualdades producidos por el funcionamiento del sistema de libre concurrencia, sino justamente a facilitar el movimiento de los factores; a través del BEI por lo que se refiere a las inversiones, y del FSE para facilitar la libertad de desplazamiento de la mano de obra.

Afirmada, sin embargo, la deseabilidad del desarrollo regional y la disminución de las diferencias interterritoriales en el ámbito del Mercado Común, sin mayores medios de actuación que los expresados, quedaba abierta la posibilidad de emprender acciones nuevas en base al art. 235 del Tratado de Roma por el que se señalaba que:

«Si una acción de la Comunidad resulta necesaria para realizar, en el funcionamiento del Mercado Común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de actuación requeridos al respecto, el Consejo, decidiendo por unanimidad, sobre una propuesta de la Comisión y previa consulta a la Asamblea, dictará las disposiciones apropiadas».

El art. 235 del Tratado de Roma es, pues, la base jurídica sobre la que

se ha fundamentado la puesta en marcha de una política regional propiamente comunitaria. Al margen de ello, e incluso como una primera versión de tal política regional, cabía únicamente la «regionalización» de las políticas sectoriales previstas en el Tratado, como pueden ser la política agrícola, la política social, o la política de la CECA.

Respecto a la Política Regional de los Estados miembros, si bien ya hemos visto que por el art. 92 quedaba proscrito en principio todo régimen de ayudas salvo los resultantes de la división de Alemania, por el propio art. 92, se especificaban determinados tipos de ayudas que «podrían» ser compatibles con el Mercado Común. Tales sistemas de ayudas nacionales debían ser notificadas por los Estados miembros de la Comisión y aprobadas justificadamente por el Consejo de acuerdo con lo previsto en el art. 93.

Por el art. 92 se señalaba a tal efecto que «pueden ser consideradas como compatibles con el Mercado Común:

— Las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de las *regiones* en las cuales el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de desempleo.

— Las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo de determinadas actividades o determinadas *regiones* económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común».

De la misma forma, y por lo que se refiere a los *transportes*, se señala por el art. 80 del Tratado que todas las tarifas de apoyo están en principio prohibidas, si bien pueden ser autorizadas por la Comisión habida cuenta que «las exigencias de una política regional apropiada o de las necesidades de las regiones subdesarrolladas». Finalmente, se aplicaba también una excepción condicionada en favor de la política regional al preverse por el art. 226 del Tratado, relativo a las *cláusulas de salvaguarda*, que los Estados pueden justificar la solicitud de aplicación de tales cláusulas de salvaguarda por la «alteración grave de una situación económica regional».

Aun con una filosofía general totalmente contraria a las políticas redistributivas interterritoriales, quedaba por consiguiente abierta la posibilidad de que tales políticas pudieran practicarse por los Estados justificadamente y para que, llegado el día, pudiera emprenderse una política regional propiamente comunitaria promovida por la Comisión.

## **2. El lento proceso de configuración de la Política Regional Comunitaria**

La efectiva puesta en marcha de la Comunidad y el despliegue de las políticas comunitarias, entre las que destacaría rápidamente la Política Agrí-

cola Común, vino a coincidir con el punto álgido de la larga fase de crecimiento generalizado de las economías occidentales hasta 1973. La persistencia, y aún agravamiento, de los problemas económicos regionales recibió por ello poca atención en el nivel comunitario<sup>10</sup>.

Durante sus primeros años de funcionamiento, la Comunidad se vio absorbida fundamentalmente por la puesta en marcha de la Unión Aduanera y de la Política Agrícola Común. La política industrial, salvo por lo referente a determinadas actividades de la CECA, se enfocaba desde una posición abstencionista, pensando que el juego de la libre concurrencia era la mejor política a aplicar.

Únicamente con la llegada de la crisis económica internacional y el estallido de agudos problemas en áreas urbanas congestionadas o de antigua industrialización en decadencia, junto con las demandas británicas en la perspectiva de la ampliación comunitaria, habrían de dar el impulso necesario para la puesta en marcha de una política regional en la CEE<sup>11</sup>.

Es indudable que la exigencia británica de reequilibrar los flujos de transferencia, excesivamente sesgados hacia otros países como Francia a través de una Política Agrícola Común que absorbía más del 60% de los presupuestos comunitarios, contribuyó de manera definitiva a la puesta en marcha de la Política Regional. Con ella se intenta crear nuevos flujos de transferencia compensadores del excesivo sesgo imprimido por las acciones comunitarias hasta entonces en vigor.

Hasta alcanzar tales conclusiones, sin embargo, había que recorrer un largo camino hacia la instauración de la Política Regional Comunitaria. En general, puede decirse que las reticencias frente a su establecimiento procedieron del Consejo de Ministros, como esencial representación del interés de los Estados en las instituciones comunitarias, mientras que las iniciativas tendentes a su establecimiento y potenciación procedieron de la Comisión y del Parlamento Europeo.

En el seno de la *Comisión* se constituyó ya en 1959, bajo la presidencia de Robert Marjolin, Vicepresidente de la misma, un «Grupo de altos funcionarios nacionales responsables de la política regional». Este convocó en 1961 una «Conferencia sobre las políticas regionales» y constituyó subsiguientemente grupos de expertos. Dichos grupos habrían de ir suministrando informes y estudios sobre los objetivos y métodos de la política regional, las políticas aplicables en las regiones de antigua industrialización en declive y la práctica de las políticas regionales por los Estados miembros.

<sup>10</sup> Véase una crítica al efecto en D. SEERS y C. VAISTOS, eds. *Integración y desarrollo desigual. La experiencia de la CEE*. BEE, Madrid, 1981.

<sup>11</sup> P. ROMUS, *Economie Régionale Européenne*. Presses Universitaires, Bruselas, 1974.

En el seno del *Parlamento* igualmente se habrían de suceder una serie de informes y de propuestas reclamando la puesta en práctica de una política regional comunitaria. El *Informe Motte* solicitaba ya, en mayo de 1960, la creación de un «Comité Consultivo sobre las Economías Regionales» y la elaboración de un «Programa de ordenación del territorio europeo». A él habría de suceder el *Informe Birkelbach* en diciembre de 1963, por el que se solicitaba la disposición por parte de la Comisión de créditos especialmente destinados a la política regional, la creación de un Centro de Documentación Europea y la puesta en marcha de algún sistema de diálogo entre las instancias comunitarias y las autoridades locales de los países miembros. El *Informe Rossi*, de octubre de 1964, reiteraba la necesidad de un plan conjunto de ordenación del territorio europeo comunitario, en la idea de que la política regional no podía ser coto cerrado de los Estados, lo que impediría precisamente la acción en función de un plan global de ordenación del territorio en el área comunitaria. El *Informe Bersani*, finalmente, ofrecía un plan de acción para la puesta en marcha de una Política Regional Comunitaria, solicitando la reforma de los estatutos del BEI, la creación de un Fondo especial para el desarrollo regional y la adaptación de la sección de orientación del FEOGA a las necesidades de la política regional. Para ello se solicitaba igualmente la creación de servicios suficientemente dotados en el seno de la Comisión, capaces de impulsar y coordinar la necesaria política regional de las Comunidades.

En 1965, la Comisión emprende definitivamente el camino de la puesta en marcha de una Política Regional Comunitaria, mediante la remisión al Consejo en el mes de mayo de su «Primera Comunicación sobre la Política Regional en la CEE». Las discrepancias aparecen, sin embargo, inmediatamente en el Consejo. Francia concibe la posible Política Regional Comunitaria únicamente como una coordinación de las políticas regionales de los Estados miembros, cuyas decisiones e instrumentos quedarían únicamente en manos del Consejo, mientras que otros países como Italia intentan hacerse con una parte mayor de los fondos comunitarios a través de la creación de nuevos flujos de transferencia en apoyo de las regiones desfavorecidas como acción eminentemente comunitaria.

La crisis institucional llamada de la «silla vacía» bloquea, sin embargo, en 1965 las posibilidades de la puesta en marcha de cualquier tipo de política regional, sin que tal «Primera Comunicación» pueda ser objeto de consideración por parte del Consejo de Ministros.

La Comisión consigue, sin embargo, en enero de 1968, con ocasión de la fusión de los Ejecutivos de la CEE, reorganizar y expandir sus servicios, creando una Dirección General de la Política Regional. Tal Dirección General sería en adelante el motor de impulso principal de la puesta en marcha

de la Política Regional Comunitaria. Especial relevancia tendría en este sentido el Plan global de política regional propuesto por la Comisión en 1969<sup>12</sup>.

En la «Nota sobre la Política Regional en la Comunidad», elaborada al efecto, se contenía una propuesta de decisión, a la que adjuntaban un primer Anexo sobre la política regional de los Estados miembros y otro conteniendo un análisis de la evolución regional de la Comunidad.

Tales propuestas se vieron reforzadas por la publicación, en noviembre de 1970, del Informe Werner sobre la «Realización por etapas de la Unión Económica y Monetaria»<sup>13</sup>. En efecto, en el informe Werner se contemplaban los desequilibrios regionales como un obstáculo para la construcción de la Unión Económica y Monetaria.

La primera fase de la Política Regional Comunitaria, iniciada en 1971, se referiría únicamente a la coordinación de las políticas regionales de los países miembros, en vista fundamentalmente a evitar la guerra de incentivos entre los distintos países para atraer las inversiones, especialmente de empresas multinacionales.

En base a los artículos 92 y 93 del Tratado de Roma, la Comisión venía exigiendo ya que las ayudas concedidas a partir de un cierto montante, 500.000 UCE, le fueran notificadas, al tiempo que solicitaba una mayor transparencia en los sistemas de ayuda. Finalmente, en octubre de 1971, la Comisión vería aprobada por el Consejo una primera «Resolución referente a los regímenes generales de ayuda con finalidad regional»<sup>14</sup>. En ella se especificaban las condiciones de admisibilidad de tales ayudas, la capacidad fiscalizadora de la Comunidad cuando no fueran aplicadas a regiones subdesarrolladas y el tipo y montante de las ayudas permitidas.

La puesta en marcha de una política regional propiamente comunitaria se inicia en 1972. El Consejo de Ministros aprueba en el mes de marzo la utilización del FEOGA para los fines de la política regional, la reforma del Fondo Social Europeo en el mismo sentido y acepta el principio de la creación de un Fondo Regional Europeo<sup>15</sup>. En el contexto de las negociaciones para la adhesión de Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda, la primera Cumbre o Consejo Europeo de París, en el mes de octubre de 1972, reafirma la voluntad de instaurar una Política Regional Comunitaria, solicitándose de la Comisión la elaboración de un informe en este sentido.

Tal es el sentido del «Informe Thompson», publicado en mayo de 1973<sup>16</sup>,

---

<sup>12</sup> Comisión de la CEE. *Une politique régionale pour la Communauté*. Bruxelles, 1969.

<sup>13</sup> JO-CEE, 11 noviembre, 1970.

<sup>14</sup> JO-CEE, 4 noviembre, 1971.

<sup>15</sup> JO-CEE, 18 abril, 1972.

<sup>16</sup> *Rapport sur les problèmes régionaux dans la Communauté élargie*, Bruselas. CEE, 3 de mayo de 1973.

por el que se proponía la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y del Comité de Política Regional. Acompañan al Informe tres anexos sobre la evolución regional de la Comunidad ampliada, la importancia y naturaleza de los principales desequilibrios regionales y los objetivos e instrumentos de las políticas regionales de los Estados miembros.

El enfoque de la Política Regional Comunitaria adoptado por el Consejo de Ministros obedecía más a una negociación política de reorganización de flujos de transferencia entre los países, que propiamente a las necesidades de la política regional. Habría que esperar a ulteriores reformas para corregir tal sesgo inicial. Sin embargo, ello habría de permitir que, tras las nuevas cumbres del Consejo Europeo de Copenhague de 1973 y de París de 1974, se aprobara la creación y puesta en marcha de la Política Regional Comunitaria a través de la instauración del Fondo Europeo de Desarrollo Regional. El 18 de marzo de 1975 se aprobaba el primer Reglamento del FEDER<sup>17</sup> al tiempo que, por una decisión del Consejo, se instituía igualmente el Comité de Política Regional<sup>18</sup>.

### III. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL Y FINANCIERA DE LA POLÍTICA REGIONAL COMUNITARIA. EL FEDER

#### 1. Introducción. La acción regional comunitaria

La política regional comunitaria, al principio prácticamente inexistente como ha quedado señalado, ha venido discurriendo por distintas etapas con muy diverso grado de institucionalización. Como hemos visto, se empezó por poner en marcha de una forma más organizada una cierta coordinación de las políticas regionales de los Estados miembros. Durante los años 60, además, se había iniciado una tendencia hacia la regionalización de las políticas comunitarias, habida cuenta de la necesidad de subvenir los problemas económicos regionales en la Comunidad en ausencia de un instrumento específico para este fin. Poco a poco, sin embargo, las Comunidades han ido dotándose de un completo aparato institucional y financiero dedicado a las finalidades de la Política Regional, que desemboca en la creación del FEDER y del Comité de Política Regional en 1975.

El FEDER es hoy en día el principal y fundamental instrumento de la

---

<sup>17</sup> Règlement CEE n.º 724/75, JO-CEE, 21 marzo de 1975.

<sup>18</sup> Decisión 185/75, JO-CEE, 21 de marzo de 1975.

Política Regional Comunitaria, y a él debe prestarse especial atención por ser, además, junto con el CPR, el instrumento coordinador de las políticas nacionales con finalidad regional. Sin embargo, y en gran medida como herencia de la necesaria regionalización de las políticas comunitarias antes de la propia existencia del FEDER, es necesario igualmente pasar revista al resto de instituciones u organismos comunitarios que han venido dedicando y dedican parte de su presupuesto a las finalidades de la política regional. Tales instituciones son el Banco Europeo de Inversiones (BEI), la CECA, el FEOGA, el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Monetario Europeo (FME).

### *1.1. El Banco Europeo de Inversiones*

El Banco Europeo de Inversiones (BEI) fue creado en virtud del propio Tratado de Roma según lo previsto en su título IV. La motivación principal de su creación consistía en dotar a las Comunidades de un instrumento financiero capaz de apoyar aquellos proyectos que contribuyeran a contrarrestar los efectos que la creación del Mercado Común pudiera suponer para determinadas regiones. En concreto, por el art. 130 del Tratado de Roma, se señalaba que «el Banco Europeo de Inversiones tiene por misión contribuir, mediante recurso a los mercados de capitales y a sus recursos propios, al desarrollo equilibrado del Mercado Común en interés de la Comunidad. En vistas a tal fin facilita, mediante la concesión de préstamos y de garantías, sin perseguir un fin lucrativo, la financiación de proyectos...» Entre tales proyectos se señalaban en primer lugar aquellos que tendieran a la puesta en valor de las regiones menos desarrolladas.

El BEI es, pues, una institución independiente de derecho público europeo dotada de un capital propio y que dispone, además, de fondos suministrados por la Comunidad y de los obtenidos en el mercado financiero. De entre este último tipo de fondos destacan en especial los obtenidos a través del sistema NIC. o Nuevo Instrumento Comunitario, consistente en la emisión de títulos en el mercado de capitales con garantía comunitaria para financiar determinadas actuaciones previstas por la Comunidad.

Los proyectos susceptibles de recibir financiación a través del Banco Europeo de Inversiones deben referirse únicamente a inversiones (no para el funcionamiento de las empresas) y comportan una envergadura mínima. Debe tratarse igualmente de proyectos rentables desde un punto de vista financiero y empresarial y, además, el recurso al BEI debe de acompañar necesariamente a la obtención de otros fondos de instituciones financieras

nacionales o internacionales, teniendo en todo caso los recursos del BEI un carácter complementario.

Los órganos principales del BEI son:

— El Consejo de Gobernadores, que integra a los ministros de finanzas de cada país miembro, como órgano de gobierno superior.

— El Consejo de Administración, órgano decisorio en cuanto a la aprobación de los proyectos de financiación.

— El Comité de Dirección de tres miembros, encargado de la gestión corriente.

Debe subrayarse que los proyectos que contribuyen a las finalidades de desarrollo regional constituyen más del 50% de los proyectos cofinanciados por el BEI, comprometiéndose en ellos más del 60% de los recursos propios del Banco.

Según se desprende del cuadro adjunto (ver cuadro n.º 1), Italia absorbe prácticamente la mitad de la financiación concedida a través del BEI al tiempo que Francia y el Reino Unido reciben igualmente partes considerables que oscilan entre 1/6 y 1/5 del total de financiación BEI concedida. En cuanto al reparto por sectores de los créditos concedidos, cabe destacar especialmente las inversiones en infraestructura, que alcanzaban en 1984 el 65,5% del total de financiación concedida<sup>19</sup>.

## 1.2. La Ceca

La CECA o Comunidad Europea del Carbón y del Acero, tiene evidentemente una vocación sectorial. Sin embargo, el hecho de que los yacimientos e instalaciones mineras y siderometalúrgicas se concentren en determinadas cuencas les concede un determinado carácter regional, en especial habida cuenta de que en los últimos años son justamente tales zonas las que se constituyen en regiones-problema por los altos grados de desempleo alcanzado.

La especificidad de la acción regional de la CECA viene señalada por el propio Tratado de París constitutivo de la misma. En efecto, por el Tratado de París de 1951, se prevén dos tipos de acciones. Según su art. 54, la CECA podrá conceder ayudas para la modernización de las industrias del carbón y del acero y la construcción de viviendas para los obreros. Por el art. 56, por otro lado, se prevé que la CECA puede conceder ayudas para los trabajadores o las empresas en las *regiones afectadas por la crisis carbonífera o*

---

<sup>19</sup> European Investment Bank, *Annual Report 1984*, Luxemburgo, 1985.

## CUADRO 1

### Operaciones financieras del BEI y del NIC en la Comunidad. 1984

	1984			
	Millones de ECU			
	Recursos propios	NIC	Total	%
<b>LOCALIZACION</b>				
Bélgica .....	32,5	-	32,5	0,5
Dinamarca .....	190,0	134,6	324,6	5,2
Alemania .....	134,3	-	134,3	2,2
Grecia .....	275,5	69,3	344,8	5,6
Francia .....	814,0	386,3	1.200,3	19,4
Irlanda .....	124,0	50,0	174,0	2,8
Italia .....	2.538,2	497,3	3.035,6	49,0
Luxemburgo .....	16,4	-	16,4	0,3
Reino Unido .....	888,2	44,3	932,4	15,0
TOTAL .....	5.013,1	1.181,8	6.194,9	100,0
<b>OBJETIVOS DE POLITICA ECONOMICA</b>				
Desarrollo regional .....	3.085,5	195,0	3.280,5	53,0
Interés común europeo, modernización y reconversión .....	2.726,2	1.123,0	3.849,2	62,1
Objetivos energéticos .....	1.997,6	250,1	2.247,7	36,3
Comunicaciones y otras infraestructuras .....	390,1	38,1	428,2	6,9
Modernización, reconversión tecnologías avanzadas .....	338,5	834,8	1.173,3	18,9
A deducir .....	- 798,6	- 136,2	- 934,8	- 15,1
<b>SECTORES</b>				
Infraestructuras .....	3.667,9	387,1	4.055,0	65,5
Energía .....	1.553,8	194,0	1.747,8	28,2
Transportes y comunicaciones .....	1.324,8	91,4	1.416,2	22,9
Infraestructura hidráulica .....	304,4	49,2	353,6	5,7
Otras .....	173,6	28,9	202,5	3,3
Préstamos globales .....	311,3	23,6	334,9	5,4
Industria, agricultura, servicios .....	1.345,2	794,7	2.139,9	34,5
Préstamos individuales .....	532,8	19,4	552,2	8,9
Préstamos globales .....	812,4	775,3	1.587,7	25,6
Créditos afectados sobre préstamos globales en curso .....	(1.057,0)	(714,9)	(1.771,9)	(28,6)
Industria .....	(744,2)	(686,4)	(1.430,6)	(23,1)
Infraestructura .....	(312,8)	(28,5)	(341,3)	(5,5)

Fuente: Comisión de la CEE y BEI. Reproducido de G. Sáenz de Buroaga en la nueva CEE. La perspectiva española. *Papeles de Economía española*, n.º 29, 1985.

## LA POLÍTICA REGIONAL DE LA CEE

*siderúrgica*. Consiguientemente son los créditos y ayudas concedidos en virtud del art. 56, aquéllos que pueden considerarse como directamente contributivos a la política regional. Ello es tanto más así por cuanto a partir de la revisión del Tratado de París efectuada en 1960, el art. 56 fue modificado a efectos de que la CECA pudiera igualmente financiar la *creación de actividades nuevas*, en sectores distintos al carbón y al acero, con el objetivo de absorber la mano de obra que hubiera quedado vacante a causa de problemas sectoriales en la minería del carbón y en la siderurgia.

Las ayudas concedidas para la *readaptación de trabajadores* pueden ser de tres tipos. En primer lugar, puede tratarse de indemnizaciones para los trabajadores en paro garantizándoles durante un año entre un 70 a un 80% de su salario y en porcentajes inferiores hasta 30 meses; en segundo lugar, puede tratarse de ayudas para el traslado y reinstalación de los trabajadores despedidos; y, en tercer lugar, pueden ser financiados igualmente a través de los fondos previstos para las finalidades del art. 56 del Tratado de París los proyectos de formación profesional de los trabajadores.

En cuanto a las *ayudas a las empresas* en reconversión o empresas nuevas en regiones CECA en crisis, se trata de préstamos a interés reducido concedidos directamente a las empresas o bien a los organismos encargados de la creación de equipamiento e infraestructura en tales zonas<sup>20</sup>.

### CUADRO 2

#### Presupuesto operacional de la CECA 1985

	Millones de ECU
Gastos de administración.....	5
Ayudas a la readaptación .....	125
Ayudas a la investigación .....	51
Bonificaciones de interés a préstamos para inversiones y para la reconversión .....	50
Ayuda a los carbones de coke .....	6
Medidas ligadas a la reestructuración siderúrgica.....	62,5
Medidas ligadas a la reconversión del sector carbón.....	60
<hr/>	
Total .....	359,5
<hr/>	

Fuente: 18 Informe general de la actividad de las CC.EE. 1984, Bruselas, 1985, p. 56.

<sup>20</sup> Un resumen de la actividad anual de la CECA se incluye en el Informe general anual de las comunidades. Vid. Communautés Européennes, *Dix-huitième Rapport Général sur l'activité des Communautés Européennes 1984*. Bruxelles-Luxemburg, 1985.

Según el cuadro adjunto n.º 2, de 359 millones de ECUs concedidos por la CECA en 1984, 125 millones se han dedicado a ayudas para la readaptación de trabajadores y 50 para la bonificación de intereses o para préstamos a las inversiones de reconversión.

### 1.3. *El FEOGA*

El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) se divide como es sabido en dos secciones: la Sección de Garantía y la Sección de Orientación.

La *Sección de Garantía* del FEOGA es la encargada de la financiación de la política de precios de la CEE. Siendo así que no todos los productos agrarios son sostenidos a un mismo nivel, ni reciben consiguientemente una parte alícuota proporcional del presupuesto de la Sección de Garantía del FEOGA, es indudable que la política de precios de la CEE tiene incidencias regionales profundas de acuerdo con el reparto geográfico de los distintos tipos de producción agraria<sup>21</sup>. Como puede observarse en el cuadro adjunto n.º 3, el sector lácteo, por ejemplo, recibe una parte absolutamente desproporcionada dentro del total del presupuesto de la Sección de Garantía del FEOGA. En este caso se trata, evidentemente, de una utilización de los fondos comunitarios en un sentido exactamente inverso al que requerirían las finalidades de la política regional.

La *Sección de Orientación* del FEOGA, en cambio, y en buena medida para contrarrestar los efectos regionales nocivos provocados por la política de precios agrícolas comunitarios, se han dedicado de forma bastante más específica a los problemas de la política regional. Debe subrayarse, sin embargo, que mientras la Sección de Garantía del FEOGA absorbía en 1985, por ejemplo, 19.315 millones de ECUs representando el 63,83% del total del presupuesto de la CEE, la Sección de Orientación del FEOGA disponía únicamente de 834 millones de ECUs, equivalentes al 2,76% del presupuesto comunitario.

Italia ha venido recibiendo más del 30% de los Fondos de Orientación del FEOGA, dedicados a la política de reforma estructural, al tiempo que le seguían las regiones más atrasadas de otros países como Francia o el Reino Unido.

Como consecuencia de la llamada de atención que supuso el *Plan Mansholt*, o «Memorándum de la Comisión sobre la Reforma de la Agricultura

---

<sup>21</sup> Durante los últimos años, la Comunidad ha venido auspiciando diversos estudios sobre los efectos regionales de las políticas comunitarias y, entre ellas, la Política Agrícola Común.

## CUADRO 3

## Reparto por sectores del FEOGA «garantía»

Sectores	1983	1984	1985 (1)
Lácteos .....	4.396	5.811	5.132
Arroz.....	2.534	2.030	2.769
Frutos, legumbres, vinos y tabacos .....	2.527	3.245	2.595
Carnes .....	2.187	2.772	2.645
Aceite de oliva y oleaginosos.....	1.621	1.636	2.018
Azúcar .....	1.316	1.602	1.381
Otros sectores (incluida pesca).....	507	544	1.000
Restituciones productos transformados .....	343	351	365
Montantes compensatorios monetarios .....	489	410	119
Arrastre de cuentas .....	-108	- 25	
<b>Total.....</b>	<b>15.812</b>	<b>18.376</b>	<b>18.024</b>

(1) Proyecto de presupuesto adoptado por el Consejo, el 2 de Octubre de 1984, con el compromiso de cubrir ulteriormente las necesidades complementarias con fondos suplementarios.

Fuente: *18 Informe anual general sobre la actividad de las CC.EE. 1984*, Bruselas, 1985, p. 194.

en la CEE», de 1969, el Consejo aprobaba ya en 1972 una primera directiva para iniciar la regionalización de la acción de reforma estructural a través del FEOGA. Un paso adelante en favor de las regiones más desfavorecidas se daba igualmente a través de la Directiva del 28 de abril de 1975, relativa a la «Agricultura de montaña y ciertas regiones menos favorecidas». La ayuda para las zonas de montaña afectaba principalmente a Francia e Italia, mientras que las regiones menos favorecidas amenazadas por la despoblación se situaban fundamentalmente en la parte oeste de Irlanda, en Escocia, en el noroeste de Inglaterra, en el País de Gales, en Baviera oriental y en Cerdeña. A ello se sumaban regiones con problemas específicos en la República Federal de Alemania y en Italia.

A partir de 1978, el FEOGA ha reforzado su papel en favor de la política regional a través de las medidas específicas para la agricultura de las regiones mediterráneas, papel que ha de verse todavía aumentado con la puesta en marcha de los Programas Mediterráneos Integrados.

#### 1.4. El Fondo Social Europeo

El Fondo Social Europeo (FSE) ha venido prestando igualmente una atención creciente a los problemas de la política regional a través de sus ayu-

das para la reeducación y la reinstalación de los trabajadores desempleados<sup>22</sup>. El desarrollo de la crisis económica internacional, que ha golpeado de manera desigual las distintas regiones y en especial a aquellas con graves problemas de reconversión durante los últimos años, ha implicado de una manera natural una progresiva regionalización de la acción financiera del FSE.

Las sucesivas reformas del FSE en 1972 y en 1983, han introducido explícitamente una actuación especial del FSE en las regiones comunitarias con más graves problemas de desempleo. En concreto, se especifica que las ayudas del Fondo Social Europeo podrán dirigirse en especial a las regiones subdesarrolladas o en decadencia, y a las industrias afectadas por las exigencias del progreso técnico precisadas de una reconversión.

#### CUADRO 4

Presupuesto de ayudas del Fondo Social Europeo (en millones de ECUs)

Acciones en favor de los jóvenes de menos de 25 años:	
Regiones desfavorecidas.....	501,68
Otras regiones.....	914,25
Acciones en favor de personas a partir de 25 años:	
Regiones desfavorecidas.....	224,65
Otras regiones.....	175,81
Acciones de innovación.....	42,68
Total.....	1.859,06

Fuente: 18 Informe general anual sobre la actividad de las CC.EE. 1984, Bruselas, 1985, p. 140.

#### 1.5. El Sistema Monetario Europeo

El Sistema Monetario Europeo (SME) ha venido concediendo igualmente ayudas con finalidad regional<sup>23</sup>. Entrado en vigor el 13 de marzo de 1979,

<sup>22</sup> J. BARROSO, *El Fondo Social Europeo*, Ministerio de Trabajo y S.S., Madrid, 1984.

<sup>23</sup> JACQUES VAN y JEAN-CLAUDE KOCUNE, *Le système monétaire européen. Origines, fonctionnement et perspectives*. Commission des Communautés Européennes. Collection Perspectives Européennes, Bruxelles, 1984. ARMAND-DENIS SCHOR, *Le système monétaire européen*. Presses Universitaires de France, Paris, 1985.

el SME implica la adquisición por los países participantes de fuertes compromisos en cuanto al mantenimiento de un régimen de paridades fijas entre sus monedas. Evidentemente, ello puede representar un serio problema para los países menos prósperos de la Comunidad, que son aquéllos con mayores problemas de balanza de pagos y con tensiones hacia la inestabilidad de su moneda en el mercado internacional de divisas. Al tiempo de su creación, se era consciente de que la solidez y permanencia efectiva del FME dependería en gran medida de la convergencia en los resultados económicos de los distintos países participantes. En un punto clave, como el intento de instauración progresiva de un sistema monetario unificado a escala comunitaria, aparecía pues de nuevo el argumento de que la política regional se constituía no en un mero corrector de los resultados de la libre concurrencia, sino en un ingrediente necesario en el proceso de integración económica europea.

A tal efecto se previó, en agosto de 1979, la posibilidad de que el FME concediera a «Estados miembros menos prósperos que participen efectiva y enteramente en el SME», bonificaciones del tipo de interés sobre los préstamos concedidos por las instituciones comunitarias en el marco del Nuevo Instrumento Comunitario (NIC) y por el Banco Europeo de Inversiones. Tal facilidad financiera, utilizada en especial por Italia e Irlanda, había de referirse a programas de infraestructura seleccionados, evitando que su concesión interfiriera en la posición relativa de la competencia entre las empresas.

CUADRO 5

Préstamos bonificados y bonificaciones concedidas por el SME

Ejercicio presupuestario	Préstamos bonificados		Bonificaciones concedidas	
	Número	Millones de ECUs	Millones de ECUs	% Préstamos
1979	34	885,4	200,0	22,6
1980	55	1.030,8	197,0	19,1
1981	58	1.017,5	193,2	19,0
1982	34	1.041,4	209,8	20,1
1983	50	1.062,9	200,0	19,8
Total .....	231	5.038,0	1.000,0	19,8

Fuente: Les activités d'emprunts et de prêts de la Communauté en 1983. *Economie européenne*. n.º 21, septembre 1984.

## 2. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)

El 18 de marzo de 1975 constituye la fecha más importante en el proceso de organización institucional y financiera de la Política Regional Comunitaria. Tanto el impacto regional de la crisis económica internacional, como los problemas derivados de la primera ampliación de las comunidades, pusieron fuertemente de relieve las dificultades del proceso de integración económica comunitaria de no ser prevenidos y enmendados los desajustes regionales en el seno de la Comunidad.

En especial se ha subrayado el hecho de que las diferencias en renta por habitante entre las distintas regiones comunitarias aumentaron considerablemente con la ampliación que dio lugar al ingreso de Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca<sup>24</sup>. Si en la Europa de los seis las diferencias entre las regiones más prósperas y las más atrasadas venía a ser de 1 a 2 en términos de renta por habitante, la inclusión de las zonas más atrasadas del oeste y norte de Gran Bretaña y de Irlanda ampliaba tales diferencias de 1 a 5. Quedaba, pues, reforzado el argumento de que la simple libertad de movimiento de los factores difícilmente podía proporcionar el desarrollo armonioso de la economía comunitaria en tales condiciones, con lo que se reforzaba la necesidad apremiante de una verdadera política regional en el seno de la CEE<sup>25</sup>.

Por otra parte, existía el problema ya mencionado, más bien de índole política, del serio sesgo de las políticas comunitarias hasta entonces existentes en favor de determinadas zonas de la Comunidad. Tal era el caso especialmente de la Política Agrícola Común, que absorbía más del 60% de los recursos financieros comunitarios. La puesta en marcha de una política regional era, pues, tanto el resultado de una necesidad objetiva para la buena marcha del proceso de integración como el fruto de un acuerdo político reclamado por Gran Bretaña al objeto de crear nuevos flujos de transferencia entre las distintas zonas de la CEE, en vistas a reequilibrar el reparto de los flujos de transferencia comunitarios entre los 9 países miembros.

El carácter político del acuerdo alcanzado iba a ponerse de manifiesto en la estructuración inicial de las operaciones previstas para el FEDER, impidiendo de momento la constitución de una verdadera política regional comunitaria, problema que no iba a resolverse, y aún parcialmente, hasta 1979.

El FEDER quedaba incorporado, tras su creación, a la estructura organizativa y de gestión de la Comisión Europea, al tiempo que el Comité de

---

<sup>24</sup> *Rapport sur les problèmes régionaux dans la Communauté élargie*, Bruxelles, CEE, 1974.

<sup>25</sup> *Rapport sur la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire*, JO-CEE, 11 noviembre, 1970.

Política Regional se constituía a imagen y semejanza de los «Comités de Gestión» existentes ya en la CEE, a los que se incorporaba fundamentalmente la representación de los gobiernos de los Estados miembros.

En cuanto a su organización institucional y financiera, el FEDER es un fondo financiero que recibe dotaciones a través de los presupuestos anuales de la CEE. Es gestionado por la Comisión a través de las Direcciones Generales de Política Regional y de la Concurrencia, y a través del propio *Comité del FEDER*. Este está presidido por un miembro de la Comisión, sin voto, y a él se incorporan representantes de los Estados miembros, tomando sus decisiones por mayoría cualificada de acuerdo con la ponderación de voto por países establecida según el art. 148.2 del Tratado de Roma.

En la gestión del FEDER, la iniciativa corresponde a la Comisión, así como el mantenimiento de la gestión diaria, correspondiendo al Comité del FEDER informar previamente la aprobación de programas comunitarios, la conclusión de acuerdos de contrato de programas entre la Comisión y los Estados miembros, la concesión de ayudas a inversiones superiores a 5 millones de ECUs, la concesión de ayudas en zonas no ayudadas limítrofes de otra beneficiaria y la reducción o supresión de ayudas ya concedidas. El Comité del FEDER informará igualmente de manera previa los proyectos de reglamento para el cálculo de la equivalencia de las ayudas concedidas por los Estados en términos de subvención neta equivalente.

Además, el Comité del FEDER será informado *a posteriori* de los resultados de los programas comunitarios y de los programas nacionales de interés comunitario, de las contribuciones del FEDER a inversiones que no requieran su informe previo y del resultado de los estudios en cuya financiación haya participado el FEDER.

La evolución del FEDER es un claro reflejo de la evolución de la Política Regional Comunitaria. De acuerdo con su primer reglamento de 1975, la Política Regional Comunitaria, y consiguientemente la acción del FEDER, quedaba configurada como un mero instrumento de apoyo subsidiario de las políticas regionales de los Estados miembros. De tal forma, como resultado del acuerdo político alcanzado para la propia constitución del FEDER, la distribución de sus fondos quedaba prefijada en porcentajes destinados a cada uno de los Estados miembros para los proyectos que éstos presentaran hasta alcanzar su cupo. No quedaba, pues, lugar para el diseño de una política regional propiamente comunitaria por parte de la Comisión y del FEDER. Tal reparto entre países era el expresado en el cuadro n.º 6.

En febrero de 1979 se daba un nuevo paso adelante en la configuración de una política regional verdaderamente comunitaria. La aprobación de profundas modificaciones en el Reglamento FEDER preveía que sus operaciones se hicieran a título de una «Sección bajo cuota», que distribuiría el 95%

## CUADRO 6

Participación teórica en el FEDER según el R-724/75

Italia .....	40%	Holanda .....	1,7%
Reino Unido.....	28%	Bélgica.....	1,5%
Francia .....	15%	Dinamarca .....	1,3%
RFA.....	6,4%	Luxemburgo.....	0,1%
Irlanda.....	6%		

de los recursos del FEDER de manera preestablecida en porcentajes entre países como se venía haciendo para la totalidad del fondo desde 1975, y reservando el 5% de la dotación anual del FEDER para un nuevo tipo de operaciones, la llamada «Sección fuera de cuota», que se distribuiría en función de los criterios generales comunitarios tal y como fueran propuestos por las instituciones comunitarias y no por los países miembros. Los porcentajes de reparto de la «Sección bajo cuota» establecidos con la modificación eran sustancialmente parecidos a los señalados en 1975, aunque fueron modificados posteriormente en mayor medida en 1980 para conceder una participación del 13% a Grecia al momento de su adhesión.

Lo importante era, sin embargo, la aparición en 1979 de los Programas Específicos Comunitarios o «Sección fuera de cuota» que, aunque absorbería inicialmente nada más que el 5% de la dotación del FEDER, señalaba la vía de evolución previsible en la progresiva configuración de una política regional comunitaria al margen del estricto acuerdo político de reparto entre los Estados que fundamentara la instauración del FEDER en 1975.

La aprobación por el Consejo del nuevo Reglamento del FEDER en junio de 1984<sup>26</sup>, significó el segundo gran paso adelante en esta trayectoria. Mediante el nuevo Reglamento desaparecía la distinción entre operaciones «bajo cuota» y «fuera de cuota», sustituyéndolas por una «horquilla» de porcentajes mínimo y máximo de participación de cada país en la distribución anual de los fondos del FEDER. De hecho, como se aprecia en cuadro n.º 8, la suma de los porcentajes mínimos de participación garantizados a los países alcanza al 88,63 de los fondos anuales del FEDER, con lo que la discrecionalidad de la Comisión en la distribución de fondos para la política regional a través del FEDER queda limitada del 5% hasta el 11,27%. Igualmente, el 20 de diciembre de 1985 quedó aprobado el Reglamento (CEE) 36.41/85, por el que se modifican las horquillas de participación por países previendo la incorporación de España y Portugal.

<sup>26</sup> Reglamento 1787/84 de 19 de junio, JO n.º L 169, de 26 de junio de 1984.

LA POLÍTICA REGIONAL DE LA CEE

Además, por el nuevo Reglamento de 1984, se adoptan las disposiciones necesarias tanto en vista de una mayor convergencia de las políticas regionales de los países miembros como para su coordinación. Tal coordinación se alcanza fundamentalmente mediante el diseño de Programas de Desarrollo Regional por los países, a aprobar por el FEDER, y por la prioridad concedida a la financiación por programas (comunitarios o nacionales de interés comunitario) y no a la financiación por proyectos.

CUADRO 7

Evolución de la participación teórica en el FEDER de cada país miembro (Porcentajes sobre la dotación total del FEDER o sobre la dotación bajo cuota para R 214-79 y R 3325/80)

Estado miembro	Reglamento	Reglamento	Reglamento	Horquilla del		Horquilla del	
	724/75	214/79	3325/80	Reglamento 1787/84		Reglamento 3641/85	
				Límite inferior	Límite superior	Límite inferior	Límite superior
Alemania .....	6,4	6,00	4,65	3,76	4,81	2,55	3,40
Bélgica .....	1,5	1,39	1,11	0,90	1,20	0,61	0,82
Dinamarca .....	1,3	1,20	1,06	0,51	0,67	0,34	0,46
España .....	—	—	—	—	—	17,97	23,93
Francia .....	15,0	16,86	13,64	11,05	14,74	7,48	9,96
Grecia .....			13,00	12,35	15,74	8,36	10,64
Holanda.....	1,7	1,58	1,24	1,00	1,34	0,68	0,91
Irlanda .....	6,0	6,46	5,94	5,64	6,83	3,82	4,61
Italia .....	40,0	39,39	35,49	31,94	42,59	21,62	28,79
Luxemburgo .....	0,1	0,09	0,07	0,06	0,08	0,04	0,06
Portugal.....	—	—	—	—	—	10,66	14,20
Reino Unido....	28,0	27,03	23,80	21,42	28,56	14,50	19,31
Suma.....	100,0	100,0	100,0	88,63	—	88,63	—

Fuente: Comunidades Europeas. Reglamentos del FEDER.

Cabe subrayar, igualmente, el progresivo aumento de la dotación del FEDER, que ha casi doblado su participación en el total del presupuesto comunitario desde 1975. Como puede observarse en el cuadro n.º 8, de una dotación presupuestaria de 257,6 millones de ECUs en 1975, se ha pasado a 2.140 millones en 1984, aumentando la participación del 4,8% al 7,3% del presupuesto comunitario.

CUADRO 8  
Dotación del FEDER

Año	Millones ECU	Aumento anual en %	% sobre presupuesto CC.EE.
1975	257,6	—	4,8
1976	394,3	53,1	5,6
1977	378,5	- 4,0	4,9
1978	581,0	53,5	4,6
1979	945,0	62,7	6,1
1980	1.165,0	23,3	6,7
1981	1.540,0	32,2	7,3
1982	1.759,0	14,3	7,6
1983	2.010,0	14,2	7,6
1984	2.140,0	6,5	7,3
1985	2.290,0	7,0	8,7

Fuente: Tenth Report from the Commission. European Regional Development Fund (1984), Bruselas, 1985.

Debe subrayarse, igualmente, el hecho de que, en vistas a hacer frente a la incorporación de España y Portugal a la política regional comunitaria, la Comisión ha propuesto que la dotación del FEDER se multiplique por dos en el plazo de tres años. Sólo para mantener el esfuerzo anterior se requiere en todo caso, con la tercera ampliación, un aumento del 50% en la dotación del FEDER<sup>27</sup>.

### 3. El Comité de Política Regional

El CPR fue creado, como se ha visto, por decisión del Consejo de la CEE igualmente del 18 de marzo de 1975, y se configura fundamentalmente como un órgano consultivo de la Comisión y del Consejo a los efectos de la Política Regional. Tal normativa inicial fue modificada en febrero de 1979 para ampliar sus cometidos. El CPR se compone de dos representantes designados por cada Estado miembro de entre los altos funcionarios responsables de la política regional en cada país, más dos miembros designados como

<sup>27</sup> ACHILLAS MITSOS, «La política regional de las Comunidades Europeas», en *La Nueva CEE. La perspectiva Comunitaria*. ICE, n.º 627-628, vol. II, 1985, p. 163.

representantes por la Comisión. El BEI designa igualmente a un observador. El Comité elige por mayoría a su Presidente y su Secretaría es responsabilidad de la Comisión. Igualmente, el CPR puede recabar la opinión de expertos nacionales o comunitarios y «recoger las opiniones de los medios regionales interesados».

La misión del CPR consiste esencialmente en llevar a cabo un seguimiento de la política regional, tanto comunitaria como de los países miembros, elaborando los informes y comunicaciones pertinentes tanto a los efectos de la coordinación de las políticas regionales estatales como para emitir su opinión sobre los progresos realizados en la Política Regional Comunitaria y las medidas necesarias para su mejora. En tal sentido ha destacado de entre su actividad las propuestas para la convergencia de los sistemas de incentivos y ayudas al desarrollo regional de los países miembros y la colaboración con la Comisión en la elaboración del «Informe periódico sobre la situación y evolución socio-económica de las regiones de la Comunidad».

Igualmente, constituye tarea fundamental del CPR el análisis de los «Programas de Desarrollo Regional», a elaborar por cada país miembro a efectos de su remisión a las Comunidades al menos para las regiones ayudadas. Fruto de tal dedicación han sido los «esquemas indicativos» adoptados finalmente por la Comisión para la elaboración uniforme de tales Programas de Desarrollo Regional en cinco capítulos, tal y como se verá posteriormente.

#### IV. LA INSTRUMENTACIÓN DE LA POLÍTICA REGIONAL COMUNITARIA

La entrada en vigor del nuevo Reglamento del FEDER en el ejercicio presupuestario de 1985, ha implicado profundas modificaciones en el enfoque de la Política Regional Comunitaria. Sin embargo, el hecho de su reciente aprobación implica que todavía no se dispone de estudios en profundidad sobre las implicaciones del cambio de enfoque efectuado.

Como se ha visto, la regionalización de las políticas comunitarias sectoriales o generales han sido un importante antecedente de la Política Regional Comunitaria propiamente dicha, y siguen jugando un papel importante que habrá de continuar en el futuro. Sin embargo, la aprobación del nuevo Reglamento del FEDER, en junio de 1984, implica la puesta en marcha de un enfoque que sitúa la actuación del FEDER y la coordinación de las políticas regionales estatales en el centro de la nueva actuación comunitaria en favor del desarrollo regional armónico de la Comunidad. Por ello vamos a concentrarnos en lo siguiente en la Política Regional Comunitaria propiamente dicha, cuya expresión fundamental es la actividad del FEDER y del Comité de Política Regional.

## **1. Estrategia de la Política Regional Comunitaria**

### *1.1. Objetivos*

Los objetivos de la Política Regional Comunitaria, de acuerdo esencialmente con lo previsto en los artículos 92, 93 y 235 del Tratado de Roma, el nuevo Reglamento del FEDER, de 19 de junio de 1984, y la resolución del Consejo de 6 de febrero de 1979, sobre orientaciones de la Política Regional Comunitaria, son las siguientes:

— Corregir los principales desequilibrios regionales en la Comunidad (considerando uno del Reglamento del FEDER).

— Consecución de un grado más elevado de convergencia de las economías de los Estados miembros (considerando 4 y art. 1.1. del reglamento del FEDER).

— Consecución de un reparto más equilibrado de las actividades económicas en el territorio de la Comunidad (considerando 4 y art. 1.1. del Reglamento del FEDER).

— Desarrollo y ajuste estructural de las regiones subdesarrolladas (considerando 6 del Reglamento del FEDER).

— Reconversión de las regiones industriales en declive (considerando 6 del Reglamento del FEDER).

— Puesta en valor del potencial de desarrollo endógeno de las regiones (considerando 9 y art. 15 del Reglamento del FEDER).

— Favorecer la globalización del enfoque de las políticas de desarrollo regional (considerando 8 y 12 del Reglamento del FEDER).

— Coordinar las acciones con incidencia regional, tanto de la Comunidad como de los estados miembros (art. 1 del Reglamento del FEDER).

— Contribuir a la integración económica y al funcionamiento del Mercado Común en el ámbito de las Comunidades (artículos 235 y 92 del Tratado de Roma).

De tales objetivos generales de la Política Regional Comunitaria se desprenden tanto los criterios de actuación como la necesidad de la puesta en práctica de la coordinación de la política regional en el ámbito comunitario.

Del diseño actual de la Política Regional Comunitaria se desprende, además, su voluntad de contribución a las políticas generales macroeconómicas de los países miembros, en especial frente a la crisis económica internacio-

nal<sup>28</sup>. El objetivo específico de la creación de empleo, especialmente importante en época de crisis, ha sido incluido explícitamente como uno de los criterios para la concesión diferenciada de ayudas. La promoción de las inversiones, tanto privadas como públicas, se conciben como un medio contributivo al crecimiento económico de los países miembros. La política regional ha de contribuir, igualmente, a la disminución de las tensiones inflacionistas al procurar la equiparación de los niveles de productividad entre las distintas regiones, evitando consiguientemente que las regiones más productivas vean aumentar sus costes salariales y sus precios en función de los menores ritmos de productividad de las regiones más atrasadas. La contención del déficit público puede ser igualmente uno de los objetivos de la política regional a largo plazo, pues de su éxito dependerá la progresiva desaparición de las aportaciones de ayuda a las regiones más desfavorecidas<sup>29</sup>. Por todo ello, desde el primitivo enfoque de la política regional como una mera política redistributiva interterritorial, se ha pasado a su concepción como un ingrediente fundamental de la política económica general, tanto de los Estados miembros como en apoyo del proceso de integración económica comunitario.

### 1.2. Criterios de Actuación (Elegibilidad)

La tipología de las regiones elegibles para la actuación de la Política Regional Comunitaria se desprende de los objetivos generales de la misma ya expuestos y de su desagregación en el propio Reglamento del FEDER. Las zonas-problema ayudables son:

- Zonas en las que exista un retraso de desarrollo que implique un desajuste estructural de sus economías con respecto al conjunto de la Comunidad (art. 3 del Reglamento del FEDER).
- Regiones industriales en declive en las que se hagan necesarios procesos de reconversión (art. 3 del Reglamento del FEDER).
- Regiones fronterizas, insulares o periféricas (art. 11.2 f) del Reglamento del FEDER).
- Zonas de agricultura de montaña y ciertas zonas desfavorecidas

<sup>28</sup> *Desequilibres régionaux et performance des économies nationales*. Rapport élaboré par un groupe d'étude sous la direction du Professeur GIOVANNI MAGNIFICO. Commission des Communautés Européennes. Luxembourg, 1985. Véase en especial pp. 19 y ss.

<sup>29</sup> LAUREANO LÁZARO ARAUJO y EMILIO MATA GALÁN. «La política Regional», en *Aspectos económicos-financieros de las Comunidades Europeas*. Escuela de Inspección Financiera y Tributaria y Cámara de Comercio e Industria de Madrid, Madrid, p. 775. Dicho estudio es uno de los más interesantes publicados hasta ahora desde una perspectiva española.

(art. 37 del Reglamento del FEDER y directiva 75/682 del Consejo de la CEE).

*1.3. Topes de Ayuda y determinación de las regiones-problema*

En aras a una efectiva regionalización de las políticas de apoyo practicadas por los Estados y por la Comunidad, la Comisión ha establecido unos topes máximos de intensidad de las ayudas a conceder a los proyectos elegibles en las diferentes zonas o regiones. Además, y en función de ese mismo efecto de regionalización, no es posible la declaración como zonas ayudadas de la totalidad de un territorio nacional, excepto en el caso de Irlanda y de Luxemburgo. Para ello, la Comisión ha distinguido cuatro clases de regiones con distinta intensidad de ayudas, con topes diferenciados aplicables tanto para los proyectos de inversión privada como pública en infraestructuras, así como a la creación de empleo a través de tales inversiones.

CUADRO 9

Topes máximos diferenciados de ayuda a la inversión o al empleo creado

Regiones	Techo en % de la inversión inicial	En ECUs por empleo creado
Primer Grupo	75%	13,000
Segundo Grupo	30%	5.500
Tercer Grupo	25%	4.500
Cuarto Grupo	20%	3.500

Los topes máximos de intensidad de las ayudas se expresan en porcentaje de ayuda a la inversión o en términos absolutos en ECUs por empleo creado, indicativos en cada caso de la subvención neta equivalente que impliquen las ayudas concedidas. Tales topes señalan la acumulación máxima de ayudas, provengan éstas de los Estados o de la Comunidad.

Debe subrayarse especialmente el hecho de que la determinación de las zonas ayudadas corresponde a cada uno de los Estados miembros, ajustándose únicamente a los criterios generales de coordinación de las políticas regionales previstos por la Comunidad. Para el caso de los programas comunitarios, la iniciativa partirá de la Comisión, pero deberán ser aprobadas

igualmente por los Estados. De ello se desprende como consecuencia clave el hecho de que serán zonas de ayuda para la Comunidad aquellas que sean declaradas como tales por los Estados miembros, y consiguientemente aquellas que reciben fondos nacionales en aplicación de la política regional nacional. La traducción de este principio es que la Comunidad concederá ayudas a través del FEDER únicamente para aquellos proyectos que reciban ayudas estatales, y, como se verá, en porcentajes variables justamente de esa atribución de fondos nacionales a cada proyecto en cuestión.

Debe señalarse, sin embargo, que la constante tensión entre soberanías nacionales y supranacionalidad comunitaria en que se ha venido desenvolviendo todo el proceso de integración comunitaria, ha ido venciendo en el terreno de la política regional de una manera progresiva en favor de la instancia comunitaria. Buena muestra de ello son los «programas comunitarios» en el Reglamento del FEDER de 1984. Por ello es previsible que en el futuro la determinación de las zonas ayudadas, es decir, la determinación de las zonas-problema, vaya cayendo también dentro del ámbito de influencia comunitaria. En este sentido es especialmente importante el desarrollo del análisis económico regional por parte de las propias Comunidades, en especial tal y como viene reflejado en los Informes periódicos sobre la situación socio-económica de las regiones de la Comunidad, cuyo número dos ha visto la luz en 1984.

Destaca especialmente en este sentido la elaboración del llamado *índice sintético*, que mide la intensidad relativa de los problemas regionales de la comunidad. Tal índice sintético es el resultado de la aplicación a cada una de las regiones de un polinomio de datos estadísticos que incluyen tanto el producto interior bruto por habitante como el índice de paro en cada una de las regiones.

Hoy por hoy, la elaboración de tal índice sintético no es más que un elemento del análisis económico regional en el ámbito comunitario. Sin embargo, en el propio Segundo Informe se señala que «la clasificación de las regiones a escala comunitaria, según el índice sintético, puede utilizarse en el marco de la política regional comunitaria y debe servir a los objetivos de las acciones comunitarias»<sup>30</sup>. Los representantes de los Estados que constituyen fundamentalmente el Comité de Política Regional, se han preocupado, sin embargo, por señalar en la «Declaración del Comité de Política Regional sobre el Segundo Informe periódico» que «el Comité ha tomado nota de la postura adoptada por la Comisión, según la cual su índice sintético actual, en

---

<sup>30</sup> Comisión de las Comunidades Europeas. *Las Regiones de Europa. Segundo Informe periódico sobre la situación socioeconómica de las regiones de la Comunidad. 1984*. Edición en español del Banco Exterior de España, Madrid, 1985, p. 220.

el caso de su utilización en la determinación de las prioridades de la Política Regional de la Comunidad, constituye un elemento de valoración *junto con otros indicadores y otros elementos de juicio*. En su estado actual, no está destinado a ser utilizado para valorar las políticas regionales nacionales, cuyos criterios son complejos y diferenciados»<sup>31</sup>.

La Comisión ha elaborado igualmente un *índice de perifericidad* de las distintas regiones comunitarias que refleja la accesibilidad relativa de una región a la actividad económica, tal como está repartida en la Comunidad y en los países vecinos. La elaboración de este índice sobre la situación central/periférica en el territorio de la Comunidad, pone en juego una serie de medidas de distancia física y de volumen de la actividad económica (PIB) para obtener un índice único compuesto.

La elaboración del índice de perifericidad y de las curvas de nivel de perifericidad constituyen la expresión numérica y gráfica del análisis centro/periferia aplicado a los problemas regionales de la economía comunitaria. Sobre tal tema habían ya llamado la atención distintos autores y, en especial, el economista francés François Perroux, quien puso en boga, en 1959, el concepto de *lotaringia industrial europea*, que vendría a corresponder al eje de mayor desarrollo económico e industrial europeo coincidente grosso modo con el Valle del Rin<sup>32</sup>. Tal eje, en un sentido más amplio, tendría como vértices el sur de Inglaterra y el valle del Poo en Italia, incluyendo en su centro al Valle del Rin y a la región parisina. A mayor alejamiento de este centro económico europeo se daría un progresivo descenso de los niveles de desarrollo económico de las regiones de Europa.

## **2. La coordinación de la Política Regional Comunitaria.**

### *2.1. Introducción*

La coordinación de la política regional en el ámbito comunitario constituye uno de los objetivos naturales de la Política Regional Comunitaria y, al propio tiempo, uno de los elementos esenciales de su instrumentación.

Según lo previsto en el art. 1.º del Reglamento del FEDER, el objetivo de tal coordinación es evitar los efectos contradictorios de las distintas polí-

---

<sup>31</sup> Ibidem. p. 239. El subrayado es nuestro.

<sup>32</sup> FRANÇOIS PERROUX, «Les formes de concurrence dans le Marché Commun», *Revue d'économie politique*, enero-febrero de 1958.

ticas regionales en el ámbito comunitario. En concreto el art. 1.º se refiere a la coordinación:

«— De las políticas comunitarias entre sí, en cuanto tengan un impacto sobre el desarrollo regional y habida cuenta de los objetivos propios de cada una de estas políticas,

— De las orientaciones y prioridades de la política regional comunitaria y de las políticas regionales nacionales.»

En el propio art. 1.º se señala que «la coordinación debe tomar igualmente en consideración el impacto regional de las políticas económicas y sectoriales, tanto comunitarias como nacionales. La Comisión debe velar que los recursos del FEDER y de otros instrumentos financieros de la Comunidad sean utilizados de una manera coherente, en la medida en que éstos tengan una influencia sobre el desarrollo regional». Igualmente reclama la coordinación especial de las políticas regionales de los Estados que afecten a sus regiones fronterizas comunes.

## 2.2. *Coordinación de las políticas regionales de los Estados*

En cuanto a la coordinación de las políticas regionales de los Estados, el art. 2.º del Reglamento del FEDER subraya que «la coordinación por la Comisión, conforme al Tratado, de los regímenes generales de ayuda con finalidad regional constituye un elemento esencial».

Tal coordinación de los regímenes de ayudas con finalidad regional de los Estados es la que se desprende de los principios enunciados, tanto en el Reglamento del FEDER como, sobre todo, en la Comunicación de la Comisión al efecto sobre regímenes de ayuda con finalidad regional de 1979.<sup>33</sup>

Tales principios son los siguientes:

a) Especificidad regional. Los regímenes de ayuda no pueden alcanzar todo el territorio nacional de un estado miembro, salvo las excepciones ya aludidas de Irlanda y Luxemburgo, ni pueden ser puntuales, salvo que se trate de polos de desarrollo.

b) Las inversiones elegibles deben inscribirse, de acuerdo con el art. 17 del Reglamento del FEDER, en el marco de Programas de Desarrollo Regional (PDR). De otra forma quedan descartados para recibir ayuda complementaria del FEDER.

c) En principio sólo son admisibles las ayudas a la inversión o a la creación de empleo. Las ayudas al funcionamiento de empresas o actividades eco-

---

<sup>33</sup> JO-CEE n.º C 31. de 3 de febrero de 1979.

nómicas están prohibidas. Las únicas excepciones son las que estaban en vigor antes de la publicación de la Comunicación de la Comisión en febrero de 1979, que quedan congeladas hasta su desaparición, y las ayudas al traslado de establecimientos a regiones asistidas o al funcionamiento de organismos de promoción y gestión turística coordinada para asistir a pequeñas y medianas empresas del sector, conforme a lo previsto en el art. 15 del Reglamento del FEDER.

d) Transparencia de las ayudas. Las ayudas concebibles deben ser cuantificables y, consiguientemente, traducibles en términos de «subvención neta equivalente», de acuerdo con el sistema de cálculo de equivalencia de las ayudas determinado por un reglamento aprobado al efecto. Aparte de impedir su comparabilidad, se entiende que las ayudas «opacas» son incompatibles con el funcionamiento del Mercado Común.

e) Los regímenes de ayudas regionales deben someterse a los sistemas de notificación y de control establecidos por la Comisión y por el Reglamento del FEDER.

### *2.3. La coordinación de las políticas comunitarias entre sí y con las políticas regionales de los Estados*

La coordinación de las políticas comunitarias entre sí, en cuanto a su impacto sobre el desarrollo regional, y con las políticas regionales de los Estados miembros, encuentra su expresión más clara, de acuerdo con el art. 2.º del Reglamento, en la elaboración del Informe Periódico, de los Programas de Desarrollo Regional y de análisis del impacto regional de las políticas.

a) El «Informe periódico sobre la situación socio-económica de las regiones de la Comunidad» debe ser elaborado cada dos años y medio por la Comisión en colaboración con el Comité de Política Regional. En la medida de lo posible, tal informe periódico debe coincidir una vez de cada dos con el Programa de Política Económica a Medio Plazo, a elaborar igualmente por la Comisión. El Informe es examinado por el Consejo tras su presentación igualmente a la Asamblea y al Comité Económico y Social. A efectos de su elaboración, los Estados miembros deben proporcionar a la Comisión todas las informaciones apropiadas. El «Segundo Informe periódico», como ha quedado señalado, fue presentado por la Comisión al Consejo en diciembre de 1984. En base a tales Informes, la Comisión, si lo estima necesario, puede presentar proposiciones relativas a la orientación y a las prioridades de la Política Regional Comunitaria.

b) Los Programas de Desarrollo Regional (PDR) deben ser elaborados

por los Estados miembros, al menos para aquellas regiones para las que se soliciten ayudas del FEDER, y deben ser comunicados a la Comisión<sup>34</sup>.

Tales programas deben ser elaborados de acuerdo con el esquema común propuesto por el Comité de Política Regional (J.O. n.º c49 del 24-3-76) y habida cuenta de la recomendación de la Comisión del 23 de mayo de 1979. El esquema común comunitario para los PDR implica su presentación en cinco capítulos referentes a: 1. Análisis económico y social; 2. Objetivos de desarrollo; 3. Acciones de desarrollo; 4. Recursos financieros; y 5. Ejecución. De acuerdo con el art. 2.3. a) del Reglamento del FEDER, los Programas de Desarrollo Regional tienen carácter indicativo y precisan los objetivos y los medios operacionales para el desarrollo de la región. Las autoridades regionales concernidas deben participar en su elaboración en la medida de lo posible.

Igualmente, la Comisión debe examinar los PDR presentados por los Estados miembros «en cuanto a su coherencia con los programas y objetivos de la Comunidad». Caso de considerarlo oportuno, la Comisión puede dirigir las recomendaciones apropiadas a los Estados miembros. De igual forma, los PDR deben ser remitidos por la Comisión para su dictamen por el Comité de Política Regional. Cada dos años y medio, y por primera vez al fin de 1985, los Estados miembros deben transmitir igualmente a la Comisión un informe sobre la ejecución de sus programas de desarrollo regional. Especialmente debe incluirse en ellos, en la medida de lo posible, el grado de utilización de las principales infraestructuras terminadas.

c) La labor de análisis del impacto de la política regional se lleva a cabo por la Comisión, mediante la elaboración del «Informe Periódico sobre la situación socio, económica de las regiones de la Comunidad» cada dos años y medio y mediante la elaboración del Informe anual sobre la gestión financiera del FEDER, el Anuario de Estadísticas Regionales, y de las *Cuentas Regionales*, elaboradas de acuerdo con el Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (SEC). Igualmente, la Comisión puede recabar, y financiar parcialmente con fondos del FEDER a solicitud de un Estado miembro, la elaboración de estudios específicos.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> La Comisión ha venido publicando los Programas de Desarrollo Regional aplicables en los países miembros, que alcanzan por ahora a la llamada «segunda generación».

<sup>35</sup> De entre la multiplicidad de estudios independientes sobre la economía regional europea pueden destacarse: PAUL REMUS, *L'Europe et ses régions*, Ed. Labor, Bruxelles, 1979; WILLEN MALLE, *Regional disparity and economic development in the European Community*, Ed. Saxon House, Surrey, 1980, IAN MACALLISTER, *Regional Development and the European Community*, The Institute for the Research Public Policy, Montreal, 1982; BRIAN ASHCROFT, *The evaluation of regional policy in Europe: A survey and critique*, Center for the Study of Policy, University of Strathclyde, Glasgow, 1980 y, especialmente, W. MOLLE, B. VAN HOLST y H. SMIT,

### 3. Instrumentos de la Política Regional Comunitaria

De la abigarrada tipología de instrumentos a disposición de la política regional, el sistema comunitario se inclina decididamente a favor de los instrumentos financieros, excluyendo de su actuación los de tipo fiscal u otros. Estos pueden ser utilizados por los Estados en sus políticas regionales nacionales, siempre que cumplan con los requisitos y características establecidos por los principios de coordinación de las políticas regionales nacionales, pero deben ser en todo caso traducibles en términos de subvención neta equivalente al efecto de evaluar la participación en el esfuerzo económico del Estado por parte de los instrumentos financieros de la política regional comunitaria.

Los instrumentos típicos de la Política Regional Comunitaria son los *préstamos concesionarios* y las *ayudas*. Tanto los préstamos como las ayudas varían en su intensidad de acuerdo con el tipo de región en que se ubique el proyecto a financiar y el tipo de programa en que se incardine el proyecto en cuestión.

Rige además un sistema simplificado para la utilización de los instrumentos financieros de la política regional comunitaria. En virtud del mismo, tanto la concesión de ayudas para las inversiones públicas en infraestructura, como la concesión de incentivos a la actividad económica privada, se acogen a un régimen similar mediante el cual deben ser presentadas a las instancias comunitarias por los Estados miembros a efectos de su tramitación para la concesión de ayuda.

Debe señalarse el hecho de que los *desincentivos* no están contemplados ni en la normativa ni en la práctica de la Política Regional Comunitaria.

Cabe subrayar igualmente que la Comunidad no ha instrumentado hasta ahora su actuación a través de *Sociedades de Desarrollo Regional (SDR)* para la promoción de las finalidades de su política regional. Ciertamente, las SDR que existan en los países miembros pueden beneficiarse del régimen general de préstamos y ayudas con que cuenta la Política Regional Comunitaria, pero hasta ahora han fracasado los intentos por constituir una SDR comunitaria.

La creación de una Sociedad Europea de Desarrollo Regional fue propuesta primeramente por la Comisión en junio de 1972, juntamente con la reforma del FEOGA en el sentido de su regionalización y la creación de un Fondo Europeo de Bonificaciones del interés de los préstamos concedidos para el desarrollo regional. Fondo este último que habría de transformarse

---

*Regional disparity and Economic Development in the European Community*. Netherlands Economic Institute, Rotterdam. Publicado por Saxon House, Hampshire, 1980.

ulteriormente en el proyecto de creación del FEDER. Tal Sociedad Europea de Desarrollo Regional, de acuerdo con la propuesta del Consejo, estaría «llamada a facilitar, en el cuadro de las acciones de desarrollo regional llevadas a cabo por la Comunidad, la búsqueda e información de los inversores y la asistencia técnica, así como las tomas de participación temporales y minoritarias en empresas, principalmente medianas y pequeñas». Sin embargo, el carácter de subsidiaria de las políticas regionales nacionales en que los Estados miembros han querido siempre mantener a la política regional comunitaria, han impedido hasta ahora que fructifique tal proyecto de creación de una Sociedad Europea de Desarrollo Regional.<sup>36</sup>

#### **4. Programas y proyectos. Acciones en que participa el FEDER y diferenciación de las ayudas**

##### *4.1. Introducción*

La combinación elegida de los distintos elementos posibles de la Política Regional Comunitaria (combinados con los nacionales correspondientes) en vistas a contribuir a la solución de los problemas económicos en una determinada zona, da lugar a los programas de la Política Regional Comunitaria. Ahora bien, debe señalarse que en este punto la terminología comunitaria distingue entre «programas», «acciones» y «proyectos», reservando esa denominación de «programas» para aquellos casos en los que verdaderamente las acciones a emprender y la utilización conjunta de distintos instrumentos se incardinan en un verdadero programa de política regional. Excluye tal denominación aquellos casos en los que el programa en sentido genérico consista únicamente en la concesión de tales o cuales tipos de ayuda, sin que formen parte de un conjunto conexionado de acciones a partir de distintos instrumentos nacionales o comunitarios. Debe especificarse, igualmente, que tal distinción no tiene nada que ver con el hecho de que cualesquiera ayudas solicitadas al FEDER deban ser inscritas en un PDR (Programa de Desarrollo Regional).

Los programas o acciones en los que puede participar el FEDER son los siguientes:

---

<sup>36</sup> J. M. CALCERAN CONESA. *Las entidades financieras de Desarrollo Regional en la Europa Comunitaria*, IEAL, Madrid, 1982.

— Programas Comunitarios (artículos 7 a 9 y 13 y 14 del Reglamento del FEDER).

— Programas Nacionales de Interés Comunitario (artículos 10 a 14 del Reglamento del FEDER).

— Proyectos de inversión en diferentes sectores, excluida la agricultura (artículos 17 al 23 del Reglamento del FEDER).

— Estudios relacionados con las intervenciones del FEDER y el desarrollo regional (art. 24 del Reglamento del FEDER).

Tanto en el marco de programas como dentro de un conjunto coherente de proyectos, el FEDER puede participar igualmente, concediéndoles prioridad en:

— Acciones de revalorización del potencial endógeno de desarrollo de las regiones (artículos 15 y 16 del Reglamento del FEDER).

— Programas integrados (art. 34 del Reglamento del FEDER).

— Ayudas a la agricultura de montaña y zonas desfavorecidas (art. 37 del Reglamento del FEDER).

La distinción esencial, de acuerdo con el art. 5 del Reglamento del FEDER, se establece pues entre Programas (sean éstos comunitarios o nacionales de interés comunitario), Proyectos y Estudios. Conviene subrayar el hecho de que la Comunidad entiende que la debida coordinación de la Política Regional implica que el mayor porcentaje posible de acciones emprendidas y de financiación concedida se encuadre en el marco de programas. A tales efectos, el art. 6 del Reglamento del FEDER prescribe que el mayor número posible de demandas de apoyo financiero al FEDER por parte de los Estados sea presentado en forma de programas, a efectos de que al menos un 20% de tal aporte financiero se canalice a través de programas a partir de 1988.

#### 4.2. *Programas Comunitarios*

Un programa comunitario, según el art. 7 del Reglamento del FEDER, «se define como un conjunto de acciones coherentes, plurianuales, relacionadas directamente con la realización de los objetivos comunitarios y la actuación de las políticas de la Comunidad. Su objetivo es contribuir a la solución de problemas serios que afecten a la situación socioeconómica de una o varias regiones. Debe asegurar una mejor articulación entre los objetivos comunitarios de desarrollo estructural o de reconversión de las regiones y los objetivos del resto de políticas comunitarias.»

La iniciativa para el diseño de un programa comunitario de política regional puede proceder tanto de la Comisión como de un Estado miembro, y a tales efectos los Estados miembros deberán comunicar en todo caso a la Comisión los datos relativos a los problemas regionales susceptibles de recibir la atención de un programa comunitario. La propuesta de aprobación de un programa regional corresponde a la Comisión que, tras consulta a la Asamblea, lo presentará al Consejo para su aprobación definitiva por mayoría cualificada. Mediante la decisión del Consejo quedará aprobado el marco general del programa comunitario, indicándose sus objetivos específicos, su ámbito de aplicación territorial, la naturaleza y modalidades de las intervenciones previstas y el nivel de participación comunitaria en las mismas, que podrá alcanzar hasta el 55% de los gastos públicos contemplados en el programa.

Una vez establecido tal marco general, el programa será elaborado por el Estado o los Estados miembros afectados, de acuerdo con la Comisión, presentándolo para su aprobación dentro del marco previsto por el Comité de Política Regional.

Los programas comunitarios recibirán prioridad en la asignación de los recursos del FEDER. Sin embargo, las acciones previstas no pueden referirse a la reestructuración interna de los sectores en decadencia, si bien pueden afectar a la implantación de actividades nuevas creativas de empleos alternativos.

Las zonas elegibles para un programa comunitario coincidirán en principio con las regiones declaradas como elegibles por la política regional de los Estados. Sin embargo, podrán ser también otras zonas, en función de los intereses de las Políticas Comunitarias de acuerdo con el Estado o los Estados afectados, siempre que éstos aporten participación financiera según los principios generales establecidos para los programas comunitarios.

#### *4.3. Programas Nacionales de interés comunitario*

Un programa nacional de interés comunitario, de acuerdo con el artículo 10 del Reglamento del FEDER, «se define a nivel comunitario y consiste en un conjunto coherente de acciones plurianuales de acuerdo con los objetivos de la Política Nacional y que contribuyan a la realización de objetivos o de políticas comunitarios». Tal contribución a la realización de los objetivos y las Políticas Comunitarias se considerará fundamentalmente en la medida en que favorezca la convergencia de las economías de los Estados miembros por la reducción de las disparidades regionales. Igualmente se ten-

drá en cuenta la coherencia de los programas presentados con los Programas de Desarrollo Regional (PDR) en cada país.

La iniciativa para la puesta en marcha de programas nacionales de interés comunitario corresponde a los Estados miembros, que serán responsables de su elaboración en colaboración con las autoridades y organismos afectados de acuerdo con su legislación nacional.

La participación del FEDER en la financiación de los programas nacionales de interés comunitario será del 50% de los gastos públicos previstos, pudiendo llegar al 55% para aquellos programas que presenten un interés particular para las regiones o zonas afectadas. Las acciones previstas podrán referirse tanto a inversiones en infraestructura como a incentivos en favor de empresas industriales, artesanas o de servicios, así como a acciones de puesta en valor del potencial de desarrollo endógeno de las regiones. En todo caso deberá referirse a zonas elegibles para ayuda de acuerdo con la Política Regional de los Estados.

Los programas acordados entre la Comisión y los Estados miembros afectados constituirán un «contrato de programa» y serán publicados en el Diario Oficial de las CC.EE. tras la preceptiva consulta al Comité del FEDER.

#### *4.4. Financiación por proyectos*

Al margen de la financiación por programas, el FEDER puede participar en la financiación de proyectos de inversión tanto en actividades industriales, artesanales y de servicios como en infraestructuras. Serán elegibles tales inversiones, sean públicas o privadas, en la medida en que contribuyan a la corrección de los principales desequilibrios regionales en la Comunidad *que puedan afectar el buen funcionamiento del Mercado Común y la evolución convergente de las economías de los Estados miembros, especialmente en vistas a la realización de la Unión Económica y Monetaria.*

En cuanto a su ámbito territorial, la participación del FEDER en la financiación por programas sólo puede referirse a las inversiones en las zonas elegibles de acuerdo con los regímenes de ayuda establecidos por las políticas regionales de los Estados. Igualmente, su orden de prioridad territorial *coincidirá con el establecimiento por los Estados.*

La participación financiera del FEDER será del 50% de las ayudas públicas concedidas a cada proyecto de inversión en las actividades industriales, artesanales y de servicios. Para el caso de las inversiones en infraestructura, la participación del FEDER será del 50% para las inversiones inferiores a 15 millones de ECUs y del 30 al 50% para inversiones de orden supe-

rior. Tal límite podrá elevarse al 55% para aquellas inversiones en infraestructura de un interés particular para el desarrollo de la región.

Los proyectos elegibles para la participación financiera del FEDER en la inversión deberán cumplir en todo caso los siguientes *requisitos*:

— La inversión mínima por proyecto será de 50.000 ECU.

— Los proyectos deben inscribirse en el cuadro de los Programas de Desarrollo Regional (PDR).

— Las inversiones en infraestructura deben referirse a proyectos públicos de inversión en infraestructura y localizarse en zonas elegibles de acuerdo con los criterios de la Política Regional Nacional. Como excepción podrá dedicarse hasta un 4% de los recursos del FEDER a proyectos de inversión en infraestructuras en zonas o regiones no elegibles de acuerdo con la Política Regional de los Estados, siempre que sean contiguas a una elegible e indispensables para completar su equipamiento en infraestructura.

— Los proyectos de inversión industrial, artesanal o en servicios deben referirse a actividades económicas sanas que contribuyan a crear empleos durables o a mantenerlos en el marco de un plan de reconversión o reestructuración.

— Para los proyectos de inversión en servicios debe tratarse de inversiones de servicios para los que exista una posibilidad de elección en cuanto a su localización, y no de aquellos que, por su naturaleza, deban tener una localización determinada, salvo para el caso de las inversiones en el sector turístico.

En cuanto a la instrumentación de los proyectos, en el caso de las infraestructuras, el porcentaje de participación del FEDER se referirá al total del gasto público implicado. Para el caso de los proyectos de inversión en la industria, la artesanía o en el sector servicios, las ayudas públicas a tomar en consideración para la determinación del porcentaje de participación del FEDER podrán ser subvenciones, bonificaciones del interés o su equivalente si se trata de préstamos a tipo de interés reducido, así como cualquier otro tipo de ayuda a la inversión en la medida en que sea cuantificable en el momento de presentación de la solicitud mediante su traducción en términos de subvención neta equivalente. Tales ayudas pueden referirse a la inversión o a los empleos creados.

#### 4.5. *Financiación de estudios*

A solicitud o de acuerdo con el Estado o Estados miembros afectados, el FEDER puede participar en la financiación de estudios estrechamente

relacionados con sus operaciones. La dedicación a financiación de estudios podrá alcanzar hasta el 0,5% de la dotación anual del FEDER. Pudiendo decidir por sí misma, Comisión hasta el 0,3% y de acuerdo con el Comité del FEDER hasta el tope máximo del 0,5% establecido.

La participación del FEDER en la financiación de estudios será del 50% de su coste, pudiendo llegar a financiar hasta un 70% de aquellos que presenten un interés excepcional. Si los estudios a financiar se refieren a problemas que presenten un interés particular para una utilización más eficaz de los recursos del propio FEDER, éste podrá financiarlos tanto en parte como totalmente.

#### *4.6. Acciones de revalorización del potencial endógeno de desarrollo de las regiones*

El nuevo Reglamento del FEDER, de 19 de junio de 1984, ha querido subrayar de manera especial el interés para la Política Regional del fomento del potencial endógeno de desarrollo de las regiones. Ello obedece en buena medida a un cambio de enfoque de la Política Regional Comunitaria favorecido por la necesidad de su contribución en la superación de la crisis económica generalizada. El fin de la época del desarrollismo y la creciente dificultad para emprender grandes proyectos, ha hecho volver los ojos hacia la necesidad de aprovechar todos los recursos que puede facilitar la iniciativa privada en pequeña escala creando puestos de trabajo en las zonas en dificultades. Por ello, el Reglamento ha previsto en sus artículos 15 y 16 la posibilidad de participación del FEDER en la financiación de ayudas destinadas a revalorizar el potencial endógeno de desarrollo de las regiones.

Las acciones del FEDER tendentes a la revalorización del potencial endógeno de desarrollo de las regiones, pueden estar enmarcadas tanto en programas comunitarios como en programas nacionales de interés comunitario o bien constituir un conjunto coherente de proyectos.

La participación del FEDER en las acciones de revalorización del potencial endógeno es del 50 al 55% como máximo del esfuerzo financiero público contemplado. La concesión de ayudas del FEDER para tal tipo de acciones no puede sobrepasar del 10% de la participación mínima garantizada para cada país, según las horquillas previstas en el artículo 4 del Reglamento. Quedan exceptuados de tal límite Bélgica, Dinamarca, Luxemburgo y Holanda, cuyo límite inferior garantizado de participación en los recursos del FEDER no alcanza el 2% de los recursos totales del fondo.

Las medidas de apoyo para la potenciación del potencial endógeno pre-

vistas por los Estados y para las que se pida aportación financiera del FEDER pueden referirse a los siguientes tipos de acciones:

a) De tipo general:

— Ayudas para la realización de investigaciones que contribuyan a revelar las posibilidades de desarrollo endógeno de las regiones objeto de intervención del FEDER.

— Ayudas para la creación o para el funcionamiento de organismos locales y regionales de investigación aplicada que tengan por objeto el desarrollo endógeno de las regiones.

b) Para las pequeñas y medianas empresas:

— Apoyo a la transferencia de tecnología mediante ayudas al funcionamiento de Organismos de recogida y difusión de informaciones sobre innovaciones en materias de productos y de tecnología, así como para la realización de estudios de factibilidad.

— Ayudas a la realización de estudios sectoriales que permitan un mejor conocimiento de las posibilidades de acceso a los mercados nacionales, comunitarios y exteriores, así como a la difusión de sus resultados.

— Ayudas destinadas a aumentar la eficacia de las empresas mediante su acceso a la asesoría de gestión o de organización.

— Ayudas de arranque para la creación de servicios comunes a diversas empresas.

— Ayudas para mejor explotación de las potencialidades regionales en materia turística en forma de financiación parcial de los costes de funcionamiento de Organismos de promoción y de gestión coordinada de alojamientos.

— Acciones destinadas a favorecer la creación y desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, facilitando su acceso al mercado de capitales.

— EL FEDER puede contribuir igualmente a los gastos públicos para la realización de trabajos de programación, preparación técnica o puesta en práctica de operaciones públicas para la revalorización del potencial endógeno de las regiones.

Las acciones de revalorización del potencial endógeno deben tener necesariamente un *carácter temporal* y las ayudas concedidas por el FEDER a un mismo beneficiario y, por la misma acción, no pueden durar más de 3 años.

#### 4.7. *Programas integrados*

En vistas a favorecer un enfoque integral de las políticas de desarrollo regional y para atender a problemas que se presenten con especial agudeza en determinadas zonas, el nuevo Reglamento del FEDER ha previsto la concesión de prioridad a la participación del FEDER en acciones comunitarias integradas de desarrollo.

De acuerdo con el art. 34 del Reglamento una acción integrada de desarrollo se constituye por un conjunto coherente de acciones y de inversiones públicas o privadas que se dirijan cumulativamente a una zona geográfica limitada afectada por problemas particularmente graves, sean de retraso en su desarrollo o de decadencia industrial o urbana. Tales operaciones integradas se caracterizarán por la utilización conjunta de diferentes instrumentos financieros comunitarios con finalidad estructural y por la participación en las mismas de las autoridades nacionales y locales de los Estados de manera estrechamente coordinada.

El ejemplo más notable hasta la fecha de acciones comunitarias integradas de desarrollo son los proyectos de Programas Integrados Mediterráneos (PIM), destinados a encontrar una solución, o al menos una compensación, para aquellas zonas de Grecia, Italia y Francia que puedan verse negativamente afectadas por el ingreso de España y Portugal en la Comunidad. De recibir finalmente aprobación, los Programas Integrados Mediterráneos implicarían una inversión de 6.628 millones de ECUs hasta 1991, de los que el FEDER aportaría aproximadamente 1/3 del total.

#### 4.8. *Ayudas a la agricultura de montaña y zonas desfavorecidas*

La participación del FEDER en la financiación de proyectos de inversión pública en infraestructuras puede alcanzar a todo tipo de proyectos que contribuyan al desarrollo de las regiones, bien sea para los servicios públicos o para el desarrollo industrial, artesanal, de los servicios o para la agricultura. Sin embargo, la agricultura queda excluida de los proyectos de inversión empresarial parcialmente financiables por el FEDER, que se limitarán a los sectores industriales, artesanales o de servicios. Como excepción, y aun concediéndoles prioridad, el art. 87 del FEDER ha previsto su participación en la financiación de inversiones en agricultura de montaña o aquellas que se realicen en determinadas zonas especialmente desfavorecidas, de acuerdo con lo previsto en la Directiva 75/628/ CEE del Consejo. Se requiere, sin embargo, que la zona en cuestión forme parte de un programa comunitario o resulte elegible como zona declarada de ayuda por el Estado miembro.