

LA POLITICA REGIONAL Y LA ADHESION DE ESPAÑA A LA COMUNIDAD EUROPEA

por Paul ROMUS (*) (**)

SUMARIO

I. OBJETIVOS DE LA POLITICA REGIONAL: 1. La reducción de las disparidades regionales. 2. La solución de los problemas regionales. 3. Una política regional a la medida de las disparidades y de los problemas.—II. COORDINACION DE LAS POLITICAS NACIONALES. 1. La compatibilidad de las ayudas regionales con el Mercado Común. 2. La determinación de topes máximos de intensidad de las ayudas regionales.—III. INSTRUMENTOS FINANCIEROS EUROPEOS DE DESARROLLO REGIONAL. 1. Instrumentos con finalidad regional: a) Fondo CECA. b) Banco Europeo de Inversiones. c) Fondo Europeo de Desarrollo Regional. 2. Instrumentos con impacto regional: a) Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola. b) Fondo Social Europeo.—IV. PROGRAMACION REGIONAL. 1. Los programas de desarrollo regional en el marco del FEDER. 2. Los programas fronterizos. 3. Los programas integrados mediterráneos.—V. RESULTADOS Y PERSPECTIVAS.

Ahora que la adhesión de España (y de Portugal) a la Comunidad europea parece una perspectiva razonablemente próxima, es interesante situar el lugar de España en la política regional europea.

Este lugar puede estimarse desde distintos puntos de vista que constituyen también el esquema de esta exposición: I) objetivos de la política regional; II) coordinación de las políticas regionales nacionales; III) instrumentos financieros europeos de desarrollo regional; IV) programación regional; V) resultados y perspectivas.

I. OBJETIVOS DE LA POLITICA REGIONAL

Los objetivos de la política regional europea se formulan sobre la base de tres niveles: la reducción de las disparidades, la solución de los problemas y las prioridades de la política regional.

(*) Catedrático de la Universidad Libre de Bruselas.

(**) Traducido por Montserrat Fdez. de Loaysa.

1. La reducción de las disparidades regionales.

En su formulación más global, la política regional europea aspira a la reducción de las disparidades existentes entre las regiones europeas. Son los mismos términos que utiliza el Tratado de Roma en su preámbulo: «asegurar el desarrollo armonioso de las economías de los Estados miembros, reduciendo las diferencias entre las distintas regiones y el retraso de las menos favorecidas». El Tratado de París es un poco menos explícito, ya que habla de: «garantizar la continuidad del empleo y evitar el provocar perturbaciones fundamentales y persistentes en las economías de los Estados miembros».

Dada la imprecisión de los tratados sobre la noción de disparidad y sobre la de región, se ha dejado un amplio margen de interpretación a la Comisión europea. Y, sin embargo, la existencia de disparidades regionales es una condición previa capital de la política regional europea en todos sus aspectos.

Algunos interrogantes: ¿qué parámetros hay que utilizar para apreciar las disparidades?, ¿qué período debe abarcar el examen?, ¿cómo ponderar los indicadores entre sí?, ¿a qué nivel geográfico regional deben hacerse las observaciones?, ¿a partir de qué «umbral» existe un problema? y, como colofón de todo, ¿están disponibles y son comparables las estadísticas buscadas?

Al existir ciertas dificultades para elaborar un método y apreciar las disparidades regionales, puede comprenderse que la Comunidad europea —siguiendo en esto a los Estados— haya llevado a cabo hasta hoy una política regional asentada en un conocimiento aproximado de las disparidades regionales que pretendía corregir.

Sólo progresivamente ha ido mejorándose este conocimiento. El primer Consejo europeo, celebrado en París en 1972, había reconocido una «alta prioridad al objetivo de remediar en la Comunidad los desequilibrios estructurales y regionales que pudieran afectar a la realización de la Unión económica y monetaria» (1). Esta primera «cumbre» había desembocado en un análisis y en una apreciación de los desequilibrios regionales (2).

En 1975 se creaba el Fondo europeo de desarrollo regional, cuya misión es la de «corregir los principales desequilibrios regionales de la Comunidad que se derivan en especial de un predominio agrícola, de las transformaciones industriales y de un subempleo agrícola» (3).

En sus nuevas orientaciones de 1977 la Comisión (4) definía cuatro tipos de problemas regionales: subdesarrollo, transformaciones industriales o agrícolas, con-

(1) Comunicado final de la Conferencia de Jefes de Estado o de gobierno miembros o adherentes de las Comunidades europeas, París, 19-21 de octubre de 1972. CEE, doc. SEC (72) 3900, RIE, vol. 1 (1974) f. p. 491.

(2) Comisión de las Comunidades europeas. Informe sobre los problemas regionales en la Comunidad ampliada, COM (73) 550 del 3 de mayo de 1973.

(3) Reglamento núm. 724/75 del Consejo del 18 de marzo de 1975, por el que se crea un Fondo Europeo de Desarrollo Regional, JOCE, L 73 del 21 de marzo de 1975.

(4) Orientaciones sobre política regional comunitaria (Comunicación y propuestas de la Comisión al Consejo presentadas el 3 de junio de 1977), Bulletin CE, 2/77.

secuencias regionales de la evolución de las estructuras económicas mundiales y problemas de las regiones fronterizas. Al mismo tiempo se establecían prioridades regionales para cada uno de tales problemas.

En 1979 el Consejo decidió (5) publicar cada dos años y medio un informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad que hará posible dar un nuevo paso hacia un mejor conocimiento de las disparidades regionales. Mencionemos que, por medio de otra decisión del Consejo (6), el Comité de política regional ha quedado estrechamente vinculado a la elaboración de dicho informe.

Acaba de publicarse el segundo Informe periódico, que aunque todavía presenta lagunas, debidas esencialmente a las disponibilidades estadísticas, proporciona una visión más profunda de la naturaleza y la importancia de las disparidades existentes entre las aproximadamente 117 regiones de la Europa de los Diez (7).

Como evidentemente no es posible resumir dicho estudio, parece que es preferible indicar brevemente algunas disparidades regionales extremas, tratando de situar en ellas a las regiones españolas.

Desde el punto de vista demográfico, en una Comunidad que tiene una densidad de 163 habitantes por Km², varía la de las regiones desde 25 hab/Km² (Oeste de Irlanda) hasta 1.000 hab/Km² (grandes regiones urbanas). Cien millones de habitantes (el 38 % de la población) se concentran en el 5 % del territorio. En España las densidades varían desde una veintena de habitantes en Castilla, La Mancha y Extremadura, a cerca de 600 hab/Km² en Madrid; la mitad de la población del país se concentra en la quinta parte del territorio.

En el último decenio, el crecimiento natural de la población española (1 % anual) ha sido más del doble del de la Comunidad (0,4 %), aunque éste oscilaba del 0,2 % en la República Federal de Alemania al 1,4 % en Irlanda.

La estructura del empleo regional presenta enormes disparidades, y ello en cada uno de los tres grandes sectores.

Mientras que la agricultura representa el 8 % del empleo en la Comunidad, la tasa varía del 2 % en numerosas regiones británicas a más del 50 % en las regiones rurales griegas. En España, el sector agrícola ocupa al 18 % de la población activa, pero las tasas alcanzan el 30 o 40 % en las regiones próximas a la frontera portuguesa.

El empleo en la industria (en un sentido amplio del término) desciende en el conjunto de la Comunidad y no representa más que el 37 % del empleo total, tasa idéntica a la de España.

Por último, los servicios constituyen el único sector en rápida progresión en la Comunidad, ocupando el 55 % del empleo total, del cual del 70 al 80 % se

(5) Decisión del Consejo de 8 de febrero de 1979, que modifica la decisión 74/120/CEE, relativa a la realización de un grado elevado de convergencias de las políticas económicas de los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea, JOCE, L 35 del 9 de febrero de 1979.

(6) Decisión del Consejo de 6 de febrero de 1979, que modifica la decisión por la que se crea un Comité de política regional, JOCE, L 35 del 9 de febrero de 1979.

(7) Las Regiones de Europa. Segundo informe periódico sobre la situación y la evolución social y económica de las regiones de la Comunidad, CEE, Bruselas, 1984.

sitúa en las grandes aglomeraciones urbanas. La media española se sitúa en un 45 %.

Así, con relación a la Comunidad, España depende en un 10 % más de la agricultura y en un 10 % menos de los servicios.

El paro en la Comunidad de los Nueve (8) alcanzó al 10,5 % de la población activa en 1983, con considerables variaciones cuyos extremos vienen representados por el Gran Ducado de Luxemburgo (1 %), y algunas regiones belgas, británicas o italianas (20 %). En España, para una media del 15 %, las tasas varían del 7 al 18 %.

Por último, el producto interior bruto por habitante presenta también disparidades considerables entre las regiones. Siendo para la CEE = 100 (media de los años 1977-81), los índices varían desde 50 en las regiones rurales griegas a cerca de 200 en Hamburgo. En España (= 100), los PIB regionales varían desde 60 en Extremadura a 132 en Madrid. Como España se sitúa aproximadamente en un 60 % de la media comunitaria, la adhesión de España a la Comunidad ampliará un poco las disparidades de desarrollo, situándose Madrid en el índice 73 y Extremadura en el índice 34 (CEE = 100).

(Véase Mapa en pág. siguiente).

2. La solución de los problemas regionales.

Si la reducción de las disparidades es una cosa, la solución de los problemas regionales es otra. En efecto, lo que los distintos instrumentos financieros europeos pretenden solucionar son los problemas regionales.

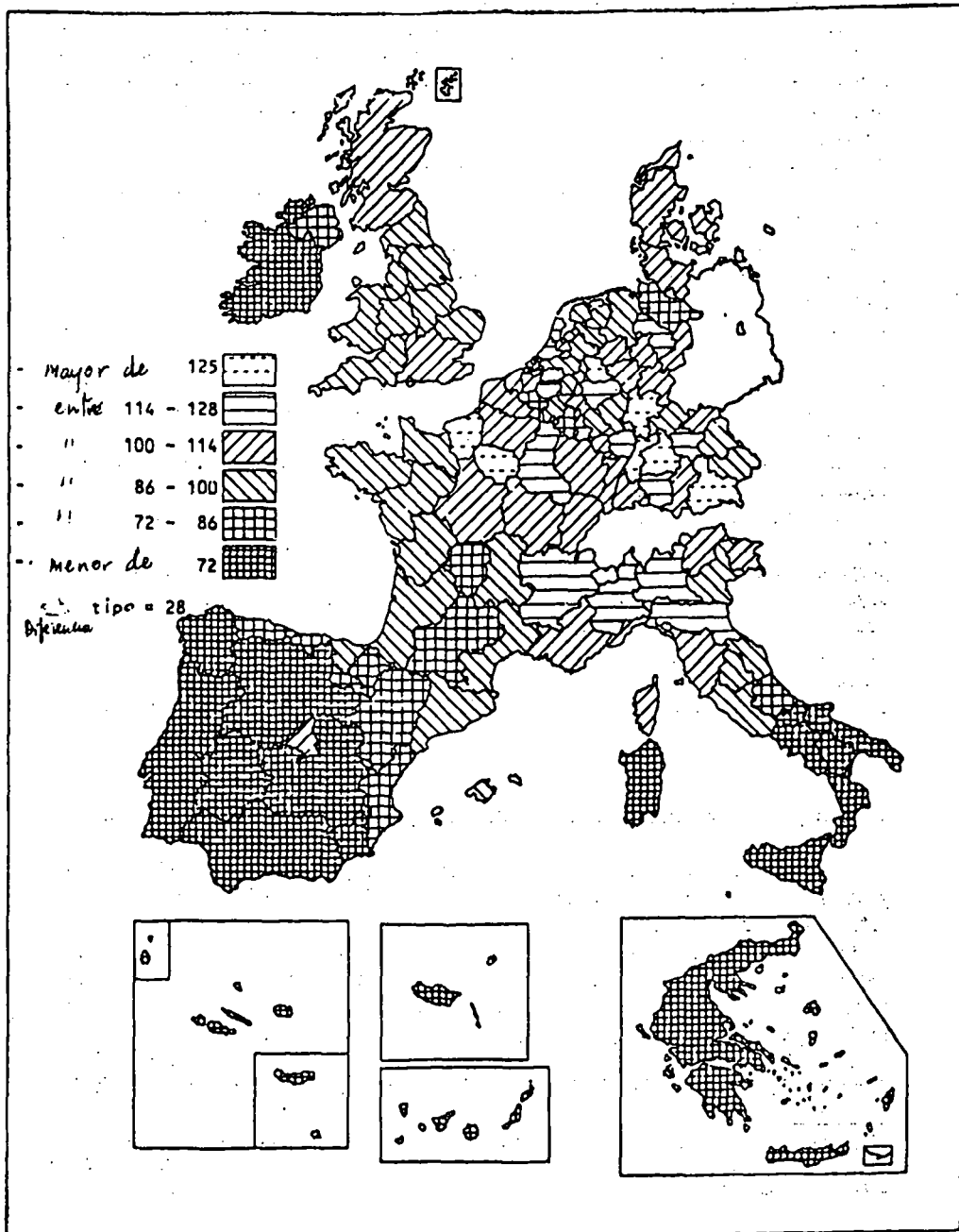
La comprobación esencial a la que llegaba el segundo Informe periódico, citado anteriormente, es la siguiente: a las regiones atrasadas en el desarrollo situadas en la periferia sur y oeste de la Comunidad se superpone en adelante la imagen de las regiones fuertemente industrializadas que se ven afectadas por un grave retroceso de sus actividades.

Las regiones atrasadas en el desarrollo son aquellas en las que el PIB por habitante es relativamente bajo y en las que la estructura económica, frecuentemente de predominio agrícola, se adapta mal a las exigencias de una economía de mercado. Tales regiones se caracterizan además por una tasa elevada de trabajadores autónomos, a menudo poco productivos, una tasa de empleo generalmente poco elevada, un nivel deficiente de equipamientos en infraestructuras, una tasa de mortalidad relativamente importante, una tasa de dependencia —inactivos en relación a los activos— elevada, una tasa elevada de paro estructural, sobre todo de los jóvenes, un subempleo agrícola importante y por una situación periférica o insular; en el pasado han sufrido igualmente una emigración constante e importante. Entre dichas regiones se puede citar, en primer lugar, a Irlanda, Irlanda del Norte, el Mezzogiorno italiano, las regiones rurales griegas y Córcega. En menor medida podrían añadirse a esta lista algunas regiones del oeste y del sudoeste de Francia y del norte de Italia. En lo que se refiere a

(8) Se excluye a Grecia por falta de términos de comparación.

NIVEL DE PIB POR HABITANTE, MÉDIA 1977, 1979, 1981
 (precio corriente y paridades de poder de compra)

EUR 12 = 100



España, parece que con la excepción de Madrid, Cataluña y el País Vasco, el resto del territorio puede figurar en esta categoría con diversos grados.

Las regiones fuertemente industrializadas que se ven afectadas por un grave retroceso de sus actividades presentan una fuerte dependencia respecto a ramas industriales en decadencia. Se identifican con regiones carboníferas, textiles, siderúrgicas o de construcción naval. Si durante los últimos tres decenios las pérdidas de empleo absoluto más elevadas han sido las de la agricultura, las pérdidas de empleo relativo han sido más importantes en la industria carbonífera y las minas de hierro y casi igualmente considerables en las textiles. En cuanto a la siderurgia, ha perdido más de 300.000 puestos de trabajo durante los últimos diez años.

Las zonas afectadas por esta decadencia coinciden ampliamente con las antiguas zonas de reconversión industrial de la Comunidad. Evidentemente sólo se puede hablar de decadencia cuando la evolución negativa de tales ramas industriales no queda compensada por el crecimiento de otros sectores. Las regiones más afectadas son aquellas que, al mismo tiempo, conocen una fuerte reducción de su empleo industrial y presentan una tasa de paro superior a la media comunitaria. Se localizan principalmente en el Reino Unido, en Valonia y en Lorena. En lo que se refiere a España, Asturias, Cantabria, Navarra, el País Vasco y Cataluña tienen algunos problemas comparables a los que acaban de mencionarse, dada su dependencia frente a los sectores citados anteriormente.

Independientemente de los dos grandes problemas de las regiones atrasadas en el desarrollo y de las regiones en decadencia industrial, cuya explicación viene proporcionada por la estructura económica regional, existe un tercer problema cuyo origen está vinculado a la localización geográfica. Se trata aquí de las regiones fronterizas, es decir, de las que son contiguas a dos o más Estados miembros de la Comunidad, y que por ello se sitúan en el primer puesto de la competencia intracomunitaria y de la falta de armonización entre Estados. España se ve afectada por este tipo de problemas a lo largo de su frontera pirenaica y de su frontera con Portugal.

3. Una política regional a la medida de las disparidades y de los problemas.

La Comisión europea ha considerado que era necesario tener una visión global y sintética de la intensidad relativa de las disparidades y de los problemas regionales de la Comunidad.

En su segundo Informe periódico, la Comisión ha elaborado un índice sintético basado en el PIB (por habitante en nivel medio de poder de compra, y por persona ocupada en ECU corriente), y en la tasa de paro. Con el fin de eliminar los fenómenos coyunturales y pasajeros, los indicadores se refieren a la media de los años 1977, 1979 y 1981. Los datos recogidos corresponden a casi 131 regiones llamadas de «nivel II» (9) de la Comunidad de nueve, es decir, con la exclusión

(9) Es decir, las Regierungsbezirke en Alemania; las regiones en Francia y en Italia; las provincias en Bélgica y en los Países Bajos; un reagrupamiento de regiones de nivel III en el Reino Unido; un reagrupamiento de Amt en Dinamarca; Luxemburgo e Irlanda, una región cada uno.

LA POLÍTICA REGIONAL Y LA ADHESIÓN DE ESPAÑA A LA COMUNIDAD EUROPEA

de Grecia, cuyas estadísticas sobre el paro no son comparables con las de los demás Estados miembros; no obstante, se recoge al conjunto de Grecia en una apreciación general, dado su bajo nivel de PIB.

Sin entrar en la metodología de dicho trabajo, es conveniente no obstante subrayar sus límites.

En resumen, esta clasificación llevaría a ordenar las regiones, considerando para la CEE = 100, entre los índices 30 y 154, lo que supondría una intensidad relativa de los problemas regionales de 5 a 1. En otras palabras, determinadas regiones tendrían que hacer frente a problemas cinco veces más graves que otras.

Considerando que la «media» de los problemas regionales es igual a 100 en la Comunidad, aparecen tres grupos inferiores al índice 100:

- inferiores al índice 72: Irlanda, Irlanda del Norte, el Mezzogiorno, las regiones rurales griegas, algunas regiones del noroeste del Reino Unido, Henao, el Limburgo belga, Córcega, el Lazio, es decir, una población de 52 millones de habitantes (el 19 % de la Comunidad);
- entre los índices 72 y 86, otras regiones británicas del noroeste, Lieja, el Limburgo neerlandés, el Languedoc, el Rosellón, el oeste francés, las regiones danesas, aparte de Copenhague, que representan una población de 30 millones de habitantes (el 17 % de la Comunidad);
- entre los índices 86 y 100, las demás regiones británicas, el oeste y el sur de Francia, algunas regiones belgas, neerlandesas e italianas, es decir, un total de 53 millones de habitantes (el 20 % de la Comunidad).

En resumidas cuentas, regiones pobladas por alrededor de 135 millones de habitantes (el 50 % de la Comunidad) se sitúan por debajo de la media comunitaria. Ninguna región alemana figura en este grupo.

Según el segundo Informe periódico, esta clasificación debe utilizarse en el marco de la política regional comunitaria, pero no está destinada a utilizarse en la clasificación de las regiones en el marco de las políticas regionales nacionales.

II. COORDINACION DE LAS POLITICAS REGIONALES NACIONALES

El primer «apartado» de la política regional europea tiene por objeto la coordinación de las políticas regionales de los Estados miembros de la Comunidad y, más particularmente, de las ayudas regionales.

Dicha coordinación afecta a dos esferas: la compatibilidad de las ayudas regionales con el Mercado común y la determinación de topes de intensidad de dichas ayudas.

1. La compatibilidad de las ayudas regionales con el Mercado común.

El principio general del Mercado común es el de la prohibición de las ayudas, cualesquiera que éstas sean. Pero este principio conoce excepciones, principalmente sectoriales y regionales.

En lo que se refiere a la CECA, las ayudas vienen reguladas en el Tratado de París por el artículo 4, c (prohibición de las ayudas de Estado), por el artículo 67 (infracciones a las condiciones de competencia) y por el artículo 95 que prevé, después de expirar el período de transición, «una adaptación de las normas relativas al ejercicio, por la Alta Autoridad, de los poderes que le han sido atribuidos» para permitir que los Estados ayuden a sus explotaciones hulleras y a su siderurgia.

En lo que se refiere a la CEE, el Tratado de Roma enuncia en su artículo 92 el principio de la no compatibilidad de las ayudas con el Mercado común en la medida en que tales ayudas afecten a los intercambios entre Estados miembros y falsean la competencia. Además, el Tratado de Roma es más explícito que el Tratado de París, al establecer una distinción entre ayudas que son o pueden ser compatibles con el Mercado común.

Son compatibles con el Mercado común las ayudas concedidas a la economía de ciertas regiones de la República Federal de Alemania que se han visto afectadas por la división de Alemania. Aunque se trata de ayudas regionales responden a una situación muy particular de origen esencialmente político.

Pueden considerarse compatibles con el Mercado común, las ayudas destinadas bien a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida es anormalmente bajo o en las que reina un grave desempleo, o bien a facilitar el desarrollo de algunas regiones económicas siempre que no alteren las condiciones de los Intercambios en una medida contraria al Interés común.

Por último, y para terminar con las referencias jurídicas, el artículo 93 establece que cualquier proyecto de ayuda regional de los Estados debe notificarse previamente a la Comisión europea, que dispone de un poder de apreciación para autorizar o prohibir las ayudas regionales que se le sometan.

Es conveniente saber que las políticas regionales de los Estados miembros de la Comunidad cubren el 56 % de su territorio y engloban al 43 % de su población. Por lo tanto, hay motivo para modificaciones numerosas y frecuentes de tales políticas.

Desde que existe la Comunidad, se le han sometido centenares de casos, dado que, casi todos los años, los Estados miembros modifican su política regional, ya sea el tipo de ayudas regionales, su intensidad, o su área geográfica de aplicación.

El caso que más ha puesto en tela de juicio el conjunto de una política regional nacional se refiere a Bélgica, donde en 1982, la Comisión tuvo que sustituir de facto al gobierno belga en la delimitación de las zonas elegibles para las ayudas regionales (10).

Ni que decir tiene que, desde el momento en que España entre en la Comunidad europea, deberá conformarse a los artículos de los tratados europeos que regulan las ayudas nacionales. Tratándose de un nuevo Estado miembro, es verosímil pensar que la Comisión europea hará un examen general de la política regional española. Un dato previo, capital para este examen, es el de saber según qué escala de valores se considerarán los problemas regionales españoles.

(10) Cifra. Decisión de la Comisión de 22 de julio de 1982, sobre la delimitación de las zonas de desarrollo en Bélgica, JOCE, L 312 del 9 de noviembre de 1982.

2. La determinación de topes máximos de intensidad de las ayudas regionales.

A partir de 1971 la Comisión europea ha intentado coordinar progresivamente las ayudas regionales de los Estados a través de la Comunidad, determinando los topes máximos de dichas ayudas para grandes «conjuntos regionales».

La fórmula (11), que existe actualmente, está en vigor desde el 1.º de enero de 1979 y puede esquematizarse de la siguiente manera:

- se determinan los topes para todas las regiones de la Comunidad, bien en porcentaje de la inversión, bien en ECUs por empleo creado, a elección del inversor;
- el tope es del 75 % del coste de la inversión o de 13.000 ECUs por empleo creado para las regiones de Irlanda, Irlanda del Norte, Mezzogiorno y Berlín Oeste;
- el tope es del 30 % del coste de la inversión o de 5.500 ECUs por empleo creado para las regiones de Francia (Oeste), Italia (fuera del Mezzogiorno), Reino Unido (con excepción de las «intermediate areas»);
- el tope es del 25 % del coste de la inversión o de 4.500 ECUs por empleo creado para las regiones vecinas de la frontera oriental de Alemania y las zonas de desarrollo especiales de Dinamarca;
- el tope es del 20 % del coste de la inversión o de 3.500 ECUs por empleo creado para todas las demás regiones de la Comunidad, al menos aquéllas en las que se aplican ayudas regionales.

En lo que se refiere a España —y sin prejuzgar la clasificación de sus regiones basándose en un índice sintético— es preciso convenir que una política regional no puede cubrir todo el territorio nacional, ya que entonces no sería regional. Deberán buscarse, pues, compromisos sin duda delicados.

III. INSTRUMENTOS FINANCIEROS EUROPEOS DE DESARROLLO REGIONAL

Los instrumentos financieros europeos pueden clasificarse en dos grupos: los que persiguen una finalidad regional y los que tienen un impacto regional.

1. Instrumentos con finalidad regional.

Estos instrumentos son tres: el Fondo de reconversión CECA, el Banco Europeo de Inversiones y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

a) En la cronología de las instituciones europeas los fondos de la CECA son evidentemente los primeros que han intervenido para favorecer la reconversión

(11) Comunicación de la Comisión al Consejo del 31 de diciembre de 1978, sobre los regímenes de ayudas con finalidad regional, JOCE, C 31 del 3 de febrero de 1979.

de las regiones carboníferas y siderúrgicas. Las condiciones establecidas en el artículo 56 del Tratado de París para beneficiarse de ellos pueden resumirse como sigue: Si en regiones carboníferas y siderúrgicas, los cierres de empresas (minas de hulla, minas de hierro o siderurgia) o las reducciones de actividad de estas mismas empresas se traducen en despidos de trabajadores y éstos no encuentran donde emplearse de nuevo en la región, ocasionando así problemas en la región, podrán concederse préstamos sobre fondos CECA a cualquier nueva actividad que se implante en la región y que contribuya al reemplazo de la mano de obra que ha quedado disponible.

Los préstamos de la CECA se conceden con una bonificación de intereses del 5 % y pueden otorgarse no sólo a las empresas industriales, sino también en favor de proyectos de ordenación del territorio como zonas industriales.

Desde el principio de esta política hasta 1982 se han asignado un total de préstamos de 1.800 millones de ECUs en favor de la reconversión de estas regiones, proporcionando en particular empleos a 110.000 antiguos trabajadores CECA.

Por supuesto, las regiones españolas que tengan problemas con la reconversión de sus minas de hulla o de su siderurgia podrán aspirar a tales préstamos.

b) **El Banco Europeo de Inversiones**, creado en virtud de los artículos 129 y 130 del Tratado de Roma, puede definirse con bastante amplitud como un banco de desarrollo regional. Con un capital suscrito por los Estados miembros, al cual se añaden los empréstitos realizados en los mercados de capitales del mundo entero, el B.E.I. ha visto cómo se le asignaban fondos suplementarios procedentes del N.I.C. (Nuevo Instrumento Comunitario).

El B.E.I. puede intervenir en todas las actividades económicas que contribuyan al desarrollo equilibrado y sin tropiezos del Mercado común. Su misión, tal como viene definida por el Tratado, le permite facilitar la financiación de proyectos en todas las actividades económicas y las infraestructuras en tres tipos de regiones: regiones menos desarrolladas, regiones de conversión y regiones de interés común, es decir, fronterizas.

Sus intervenciones adoptan la forma de préstamos o de garantía, a los tipos de interés del mercado financiero.

Desde que fue creado en 1958 hasta 1982 ha concedido en la Comunidad préstamos por un importe de 22.500 millones de ECUs que habrán contribuido a la creación o al mantenimiento de 450.000 empleos.

En función de las prioridades regionales establecidas por el Consejo de Gobernadores del Banco, la tercera parte de los préstamos ha ido a parar al Mezzogiorno italiano.

Las tres cuartas partes de los préstamos se han concedido en favor de proyectos de infraestructuras, entre los cuales ocupa un lugar muy importante la energía.

España, que ya se ha beneficiado de préstamos del Banco Europeo de Inversiones (12), antes incluso de haberse adherido a la Comunidad, podrá, claro está,

(12) En España el BEI ha contribuido mediante préstamos llamados «pre-adhesión» por un importe de 200 millones de ECUs a diversos desarrollos industriales (entre ellos en particular materiales de

continuar solicitándolos una vez que sea miembro de pleno derecho de la Comunidad.

c) **El Fondo Europeo de Desarrollo Regional** debe su creación a un reglamento del Consejo de 1975 (13), modificado y completado en particular por un reglamento de 1979.

En resumen, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) está destinado a corregir los principales desequilibrios regionales en la Comunidad que se derivan de un predominio agrícola, de transformaciones industriales y de un subempleo estructural.

Los recursos los fija anualmente el Parlamento europeo y se inscriben en el presupuesto de la Comunidad. En 1983 alcanzaron los dos mil millones de ECU, y se han elevado desde 1975 en 9,3 mil millones de ECU.

Este Fondo presenta varias características que le son propias, y la primera es la de subdividirse en dos secciones.

Una primera sección, llamada «bajo-cuota», que reúne el 95 % de los recursos del Fondo, se reparte «a priori» entre los Estados sobre la base de cuotas nacionales. Está destinada a promover las inversiones en las actividades industriales, artesanales y de servicios (subvenciones del 20 % del coste de la inversión), o bien la financiación de infraestructuras conectadas con el desarrollo regional (subvenciones del 10 al 40 % del coste de la inversión).

Otra sección llamada «fuera cuota» a la que se consagran el 5 % de los recursos del Fondo, está destinada a financiar «acciones específicas» encaminadas principalmente a atenuar las consecuencias regionales de algunas políticas comunitarias.

Las acciones específicas financiadas hasta hoy se refieren en particular a la reconversión de zonas siderúrgicas, de construcción naval, a proyectos energéticos y acciones con vistas a la ampliación de la Comunidad. Acaban de decidirse nuevas acciones para las zonas de industria textil y de la confección.

El FEDER ha sido objeto de numerosas críticas, la principal de ellas su falta de complementariedad, entendiéndose por esto que la mayor parte de sus intervenciones consisten en reembolsar a los Estados miembros las ayudas que ellos ya han concedido.

Desde el momento de su adhesión a la Comunidad, será conveniente dar entrada a España en el FEDER y concederle una cuota (o un abanico) que se determinará teniendo en cuenta la importancia del país y en comparación con los demás Estados miembros.

2. Instrumentos con impacto regional.

Estos instrumentos son dos: el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola y el Fondo Social Europeo. Estos instrumentos no persiguen un objetivo

construcción y productos alimenticios) y a infraestructuras (en particular al gasoducto que va de los Pirineos hacia Barcelona y el País Vasco y el contorno ferroviario de Barcelona).

(13) Reglamento CEE núm. 724/75 del Consejo de 18 de marzo de 1975, por el que se crea un Fondo Europeo de Desarrollo Regional, JOCE, L 73 del 21 de marzo de 1975.

regional, pero no obstante tienen un impacto regional que no se puede despreciar.

a) El impacto regional del **FEOGA** se encuentra en su sección «Orientación», aunque un estudio reciente ha revelado que los efectos regionales de su sección «Garantía» son preocupantes.

La sección «Orientación» está facultada para otorgar subvenciones de un 25 a un 50 % (hasta el 65 % en algunos casos excepcionales) del coste de la inversión en favor de la mejora de las condiciones de producción y de comercialización de la agricultura. Por la fuerza de las cosas estas ayudas se localizan en las regiones agrícolas de la Comunidad. Se han elevado hasta 1982 a cerca de 5.000 millones de ECUs.

Como anexo a las ayudas del **FEOGA** es conveniente mencionar las acciones en las zonas de montaña y algunas zonas desfavorecidas, vigentes desde 1975 (14) y que permiten conceder subsidios en dichas zonas con el fin, no solamente de permitir la actividad agrícola, sino también de mantener un mínimo de poblamiento. Los Pirineos franceses, una región que interesa a España, figuran en particular entre esas zonas de montañas.

b) Igualmente debe mencionarse el impacto regional del **Fondo Social Europeo**; y por extensión, de las disposiciones análogas incluidas en el Tratado **CECA**.

El hecho de que estos instrumentos financieros cubran el 50 % (el 55 % en algunos casos prioritarios) de los gastos de reeducación profesional, o de reinstalación de los trabajadores en paro, constituye un interesante complemento social a las acciones más directamente económicas.

Además, el Fondo Social ha establecido prioridades de intervención en las regiones que tienen problemas de particular gravedad.

Desde la existencia de estos mecanismos alrededor de doce millones de trabajadores han podido beneficiarse de ellos por un importe total del orden de los siete mil millones de ECUs.

IV. PROGRAMACION REGIONAL

Desde hace algunos años la Comisión europea ha introducido la programación en su política regional. Esta programación regional tiene tres formas principales, que pueden interesar particularmente a España.

1. Los programas de desarrollo regional en el marco del FEDER.

Independientemente de lo que se ha expuesto más arriba sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, es conveniente añadir una condición suplementaria que deben satisfacer los proyectos sujetos a su ayuda financiera.

(14) Directiva del Consejo 75/268 de 28 de abril de 1975, sobre la agricultura de montaña y de algunas zonas desfavorecidas, **JOCE**, L 128 del 19 de mayo de 1975.

Para que pueda elegirlos el FEDER, los proyectos deben inscribirse en el marco de programas de desarrollo regional, con el fin de permitir una «articulación programada» entre las acciones nacionales de desarrollo regional y el esfuerzo emprendido por la Comunidad. En principio estos programas deberían constituir igualmente el instrumento básico para asegurar una mejor coordinación de las políticas regionales nacionales.

Sin entrar en detalles sobre su contenido, estos programas deberían elaborarse sobre un esquema común establecido por el Comité de política regional y que prevé cinco capítulos: análisis económico y social, objetivos de desarrollo, acciones de desarrollo, recursos financieros y realizaciones.

Dos generaciones de programas han visto la luz: la primera, para el período trienal 1978-80, y la segunda, para el período quinquenal 1981-85.

2. Los programas fronterizos.

Las regiones fronterizas internas de la Comunidad, es decir, las que son contiguas a dos o más Estados miembros, tienen desventajas específicas debidas a la existencia de las fronteras.

Aunque los contactos fronterizos bajo las más diversas formas son innumerables, los problemas de complementariedad, de armonización y de coordinación no pueden resolverse por medio de encuentros, por muy amistosos que sean. Las acciones que hay que llevar a cabo deben fundarse en un programa común para el conjunto de la región fronteriza considerada como un todo.

En 1978 se realizó una obra «precursora» en la región fronteriza del norte de Alemania y los Países Bajos conocida con el nombre de Ems-Dollart. Este programa actualizado en 1981 y firmado por los ministros nacionales y las autoridades regionales tiende a una integración mejor de regiones a las que solamente separa una frontera. La Comisión ha dirigido una recomendación (15) en 1981 a los Estados miembros incitándoles a seguir el ejemplo germano-neerlandés.

Desde hace tiempo el País Vasco, francés y español y Cataluña, francesa y española se preocupan por un desarrollo armonizado. La adhesión de España a la Comunidad debería dar ocasión para avanzar decisivamente por esta vía.

3. Los programas integrados mediterráneos.

Es conveniente, por último, mencionar brevemente la propuesta de la Comisión (16) de «programas integrados mediterráneos».

(15) Recomendación de la Comisión de 9 de octubre 1981, sobre la coordinación transfronteriza en materia de desarrollo regional, JOCE, L 321 del 10 de noviembre de 1981.

(16) Comisión: Propuesta de reglamento (CEE) del Consejo que instituye los programas integrados mediterráneos, JOCE, C 251 del 19 de septiembre de 1983.

Dado que las regiones mediterráneas siguen siendo las menos desarrolladas de la Comunidad y que se han beneficiado menos que otras del proceso de integración comunitaria, y con el fin de hacer frente a los problemas que podría acarrearles la ampliación de la Comunidad a España y Portugal, la Comisión propone para las regiones griegas, italianas y francesas programas que se han de realizar en seis años y que suponen un gasto de once mil millones de ECUs, de los que 6,6 correrán a cargo de la Comunidad. Dichos programas se proponen una integración mejor de las actividades económicas de tales regiones y tienen por objeto la agricultura, los bosques, la pesca, la artesanía, el turismo rural, las infraestructuras y el mercado del empleo. Sin duda, España debería seguir con atención la evolución de estas diversas acciones.

V. RESULTADOS Y PERSPECTIVAS

Hace treinta años, en vísperas de la creación de la Comunidad Europea de los seis, la disparidad entre el PIB por habitante de la región más desarrollada y de la menos era del orden de 1 a 6.

Hoy día, refiriéndose a las últimas cifras disponibles (1979) y sin tener en cuenta a Grecia, la disparidad es de 1 a 5 (17).

Esta aproximación permite concluir que la tasa de crecimiento de las regiones menos desarrolladas ha sido superior a la de las regiones más desarrolladas.

Parece que queda excluido hablar de éxito o fracaso. La política regional es una empresa de larga duración. Y la crisis actual no tiende a favorecer la reducción de las disparidades, excepto provocando un empobrecimiento de los ricos, lo cual no beneficiaría a los pobres en absoluto.

La Comisión europea acaba de formular una nueva propuesta de reforma de la política regional comunitaria con vistas en particular a hacer más eficaz el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (18).

Las novedades más importantes de esta propuesta consisten en ampliar las misiones del FEDER, abolir la distinción entre la sección bajo cuota y la sección fuera cuota sustituyendo las cuotas nacionales por abanicos indicativos para cada Estado miembro en la ayuda total del FEDER, y en pasar progresivamente de una ayuda a la financiación de proyectos individuales a un enfoque en forma de programas. Este paso a la financiación por programa debería permitir, según la Comisión, una mayor selección y concentración de los objetivos; esta modificación, además, iría acompañada por un aumento significativo de las tasas de participación del Fondo que podría llegar hasta un 65 % de los gastos públicos considerados en dichos programas.

(17) Con Grecia la disparidad es de 1 a 8.

(18) Propuesta de reglamento (CEE) del Consejo que modifica el reglamento (CEE) núm. 724/75, por el que se crea un Fondo Europeo de Desarrollo Regional, JOCE núm. 360 del 31 de diciembre de 1983.

LA POLITICA REGIONAL Y LA ADHESION DE ESPAÑA A LA COMUNIDAD EUROPEA

La ampliación de la Comunidad a España y Portugal va a agravar considerablemente las disparidades regionales. Según la Comisión europea, la diferencia de desarrollo entre las regiones urbanas más desarrolladas de la Comunidad y las regiones situadas en el centro de la frontera hispanoportuguesa pasaría de 1 a 7.

Lo cual implicaría una carga aún más pesada para la política regional europea desde el punto de vista presupuestario y opciones todavía más difíciles en la selección de las regiones que hay que ayudar.

La prosecución de la integración europea dependerá, al menos por una parte, de la justicia de tales elecciones.

REGIONAL POLICY AND THE ENTRY OF SPAIN INTO THE EUROPEAN COMMUNITY

ABSTRACT

The objective of European Regional Policy is the reduction of the differences in levels of development in the diverse European regions. These differences, which are of the order of 1 to 5 in the existing Community, will move to 1 to 7 with the inclusion of Spain and Portugal.

Member States aids to their own regions can only be given with the agreement of the European Commission. The compatibility of national regional aids with the common market assumes that these aids do not break competition policy and that they contribute to the development of regions having various problems of growth. The co-ordination between the diverse national regional aids is made by fixing maximum ceilings of intensity of the aids. Spanish regional policy will have to be examined in the European framework.

The most original contribution of the European Community to regional development takes the form of various financial instruments: credits from E.C.S.C. (European Coal and Steel Community) for the reconversion of coal mining and steel producing areas, loans from the E.I.B. (European Investment Bank) for the development of the least developed regions, subsidies from the E.R.D.F. (European Regional Development Fund) for correcting the principal regional imbalances.

Since 1978, regional programming has been obligatory for regions eligible for E.R.D.F. aid. It now begins to spread to the frontier regions.

With its entry into the European Community, Spain will be able to benefit from the various aids of the Community, and must submit its regional programmes to the European Commission.

The enlargement of the European Community to include Spain and Portugal will considerably modify regional structures, aggravate regional disparities, and greatly increase the European Commission's financial obligations.

The entry of Spain in the European Community will bring a new chance of development to its regions.

LA POLITIQUE RÉGIONALE ET L'ADHÉSION DE L'ESPAGNE A LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

RÉSUMÉ

L'objectif de la politique régionale européenne est de réduire l'écart existant entre le niveau de développement des diverses régions européennes. Cet écart, qui est de l'ordre de 1 à 5 dans la Communauté existante, passerait de 1 à 7 par son élargissement à l'Espagne et au Portugal.

Les aides des Etats membres de la Communauté à leurs propres régions ne peuvent être accordées que si elles ont été autorisées par la Commission européenne. La compatibilité des aides régionales nationales avec le marché commun suppose que ces aides ne faussent pas la concurrence, et qu'elles contribuent au développement des régions connaissant divers problèmes de croissance. La coordination entre les diverses aides régionales nationales se fait par la fixation de plafonds maxima d'intensité des aides. La politique régionale espagnole devra faire l'objet d'un examen dans le cadre européen.

La contribution la plus originale de la Communauté européenne au développement régional prend la forme de plusieurs instruments financiers: les crédits de la C.E.C.A. (Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier) pour la reconversion des régions charbonnières et sidérurgiques, les prêts de la B.E.I. (Banque Européenne d'Investissement) pour le développement des régions moins développées, les subventions du FEDER (Fonds Européen de Développement Régional) pour la correction des principaux déséquilibres régionaux.

La programmation régionale est obligatoire depuis 1978 pour les régions éligibles aux aides du FEDER. Elle commence à s'étendre aux régions frontalières.

Dès son adhésion à la Communauté européenne, l'Espagne pourra bénéficier de ces diverses aides, et devra soumettre ses programmes régionaux à la Commission européenne.

L'élargissement de la Communauté européenne à l'Espagne et au Portugal modifiera considérablement les structures régionales, aggravera les disparités régionales, et accroîtra sensiblement les obligations financières de la Commission européenne.

L'adhésion de l'Espagne à la Communauté européenne apportera une nouvelle chance de développement à ses régions.

