

Reflexiones generales sobre la Política Regional Europea*

Juan Ramón Fernández Torres

Profesor Titular de Derecho Administrativo.
Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO

- I. CONSIDERACIONES GENERALES
 - II. APROXIMACIÓN HISTÓRICA A LA POLÍTICA REGIONAL EUROPEA: SUS ANTECEDENTES
 - III. SU NACIMIENTO Y DESARROLLO ULTERIOR
 - IV. LA REFORMA DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES DE 1988 («PAQUETE DELORS I»)
 - V. EL FORTALECIMIENTO DE LA POLÍTICA REGIONAL EN LOS AÑOS NOVENTA: I. A CREACIÓN Y PUESTA EN MARCHA DEL COMITÉ DE LAS REGIONES Y EL «PAQUETE DELORS II»-1. *Las novedades introducidas por los Tratados de Maastricht y Amsterdam*-2. *La segunda reforma de los Fondos Estructurales (el Paquete «Delors II»)*
 - VI. LA POLÍTICA REGIONAL EN LA ENCRUCIJADA: ENTRE LA FRUSTRACIÓN DEL TRATADO DE NIZA Y LAS LIMITACIONES DEL ACTUAL MARCO PRESUPUESTARIO PLURIANUAL PARA LA UNIÓN EUROPEA 2000-2006-1. *Los cambios incorporados por el Tratado de Niza*-2. *El marco presupuestario plurianual para el período 2000-2006: rasgos generales*-3. *El papel de los Fondos Estructurales y de Cohesión en estas nuevas coordenadas*
 - VII. CONCLUSIONES FINALES: UN PANORAMA INCIERTO
 - VIII. BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA
-

* Este trabajo se inscribe en el marco del Proyecto de Investigación del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid SEC 2001/1184 «Aspectos jurídicos de la liberalización económica y la introducción de la competencia», dirigido por el Profesor Doctor D. Tomás-Ramón Fernández.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Una de las singularidades más acusadas del territorio europeo atañe a sus cerca de 250 regiones. La amplia diversidad de los Estados miembros, y dentro de ellos de sus regiones en todos los planos (histórico, geográfico, poblacional, social, cultural, etc.), constituye uno de los principales rasgos del perfil de la Unión Europea (UE), así como un valor político de primer orden. La identidad de los ciudadanos europeos se forja también a partir de la pertenencia a una región como un signo distintivo más, que adquiere una especial relevancia en ciertos casos.

No menos significativa es la diversidad económica entre los diferentes territorios de la UE. Existen grandes disparidades regionales que provocan notorios desequilibrios. Piénsese que, de acuerdo con los datos más recientes, son muy sensibles las divergencias del PIB por habitante entre los Estados miembros (mientras que el PIB medio por habitante no alcanza el 80% de la media comunitaria en países como Grecia, Portugal o España, en Luxemburgo supera el 160%) y también entre las regiones de cada uno de ellos, hasta el punto que las diez más dinámicas y más prósperas tienen un PIB casi tres veces más elevado que las diez más pobres. Tales divergencias se exacerban en las regiones en declive, aquejadas por profundos procesos de crisis motivados por causas económicas y tecnológicas (siderurgia, carbón, agricultura, ...), fenómenos migratorios, atrasos estructurales, etcétera.

En el marco de la Unión Económica y Monetaria, la existencia de tales disparidades entre regiones (prósperas o poco desarrolladas, pujantes o en crisis, urbanas, periurbanas, rurales, de montaña, fronterizas, insulares, periféricas o ultraperiféricas), supone un freno para la consecución de la convergencia económica real. De ahí la búsqueda de la reducción de las diferencias entre las regiones europeas como instrumento para la consecución de la convergencia económica, el progreso y la cohesión, fundamentalmente a través de los Fondos Estructurales, auténtica piedra de toque de la política de desarrollo regional. Debe tenerse en cuenta que, de conformidad con el artículo 2 TUE, una de las misiones de la UE es «promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria». Dicho objetivo ha sido perfilado y desarrollado a lo largo de una ya larga y sinuosa trayectoria, que se describe a continuación.

La finalidad primordial de la política regional europea, como la de cualquier otra política regional de ámbito estatal consiste, pues, en la reducción

de las disparidades interterritoriales. A su análisis van dedicadas las páginas que siguen.

II. APROXIMACIÓN HISTÓRICA A LA POLÍTICA REGIONAL EUROPEA: SUS ANTECEDENTES

La política regional europea hunde sus más lejanas raíces en el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, en el que ya se ponía el acento en la «urgente necesidad de readaptación de las regiones mineras en recesión», así como en la Conferencia de Messina de 1955, que contemplaba la creación de un fondo de inversión dirigido al fomento del desarrollo de las regiones menos favorecidas de los Estados signatarios. Con posterioridad, el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE) se hace eco de esta preocupación incipiente por las regiones, toda vez que en su preámbulo los Estados signatarios manifiestan la necesidad de «reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas», convirtiéndose así en un principio rector de la actuación de las instituciones comunitarias [art. 2 TCE, y, en el ámbito agrario, el art. 33.2.a) TCE].

Es cierto que dicha proclamación general no se traduce en ninguna previsión concreta en el cuerpo del TCE, de modo que no puede hablarse todavía de la existencia de una política regional estrictamente tal. Pero no lo es menos que dicha inquietud existe, fruto de la cual es la creación inmediata de dos Fondos de ámbito sectorial. Por un lado, se instaura en 1958 el Fondo Social Europeo (FSE), al amparo de lo dispuesto en los artículos 146 a 148 TCE.

Por otro lado, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 34.3 TCE, se establece el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), mediante la aprobación del Reglamento (CEE) núm. 25/62 del Consejo, de 4 de abril de 1962¹. El FEOGA se estructura, por virtud de lo dispuesto en el Reglamento (CEE) núm. 17/64 del Consejo, de 5 de febrero², en dos secciones diferentes: la de «Garantía» cubre los gastos vinculados a la política de mercados y de precios agrícolas (compras públicas, ayudas al almacenamiento privado y restituciones a la exportación), mientras que la de «Orientación» financia los gastos estructurales, si bien es verdad que las primeras acciones enmarcadas dentro de la política europea de estructuras agrarias datan de la fecha de 1972, y aún así se antojan muy rudimentarias.

El FEOGA se basa en un principio en un modelo de contribuciones financieras de los Estados miembros, cuya fijación se funda no sólo en la clave de reparto ordinario de los ingresos del presupuesto de la CEE contemplada en el artículo 200.1 TCEE, sino además en una clave propia y exclusiva,

¹ DOCE L núm. 30, de 20 de abril.

² DOCE L núm. 34, de 27 de febrero.

conferida por las importaciones netas procedentes de terceros países realizadas por los Estados miembros. La presión al alza de los gastos crecientes de gestión de la PAC y la voluntad política de dar un nuevo impulso a la CEE mueven a los Estados miembros a sustituirlo por un sistema de financiación comunitaria a base de recursos propios, integrados por derechos de aduana, exacciones reguladoras agrícolas y un porcentaje limitado de la recaudación del IVA (implantado con carácter general desde 1967), nunca superior al 1%³.

De forma paralela, se esbozan las primeras iniciativas tendentes a sentar las bases para poner en marcha un marco de acción comunitaria en materia regional, tales como la Conferencia de Bruselas sobre Economías Regionales celebrada en 1961, la Resolución del Parlamento Europeo de 26 de enero de 1964 que declaraba que «una política regional eficaz de la CEE sólo podría practicarse sobre la base de una concepción de la política regional elaborada en común por la Comunidad y las autoridades nacionales y regionales», la Comunicación de la Comisión Europea sobre política regional de la CEE de 1965 y el correlativo establecimiento de la Dirección General de Política Regional (DG XVI).

III. SU NACIMIENTO Y DESARROLLO ULTERIOR

La política regional europea se institucionaliza en 1975 con el nacimiento del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), por virtud del Reglamento (CEE) núm. 724/75, de 18 de mayo de 1975⁴, y de un Comité de Política Regional⁵, como consecuencia de los acuerdos adoptados en la Cumbre de París de diciembre de 1972, en el marco del Primer Programa de Política Regional. Con todo, hay que esperar a los años ochenta para que se incrementen de modo sustancial las acciones de trasfondo regional y, sobre todo, para que se opere un cambio cualitativo de sus principios propulsores⁶.

Es muy posible que este retraso haya sido debido a la crisis económica de los años setenta, que relega a las acciones de política regional de carácter redistributivo, bajo el lema de «primero reconvertir y después redistribuir»⁷.

La configuración de la cohesión económica y social por parte del Acta Unica Europea (AUE) como uno de los pilares esenciales del «desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad» y como criterio de elaboración y des-

³ Decisión núm. 70/243 del Consejo, de 21 de abril de 1970 (DOCE L núm. 94, de 28 de abril).

⁴ DOCE L núm. 73, de 21 de marzo.

⁵ Decisión 75/185/CEE, de 18 de marzo, DOCE L núm. 73, de 21 de marzo.

⁶ Vid. C. MESTRE: *Politique régionale*, A. Barav y Ch. Philip (dirs.) : *Dictionnaire juridique des Communautés Européennes*, París, PUF, 1993, pgs. 822 y ss.

⁷ Vid. J. G. REGIDOR: *El futuro del medio rural en España*, Madrid, Consejo Económico y Social, Colección Estudios núm. 90, 2000, pgs. 27.

pliegue de las políticas comunes y el mercado interior certifica de modo solemne la instauración de la política regional comunitaria, al serle encomendada, «en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas» (artículos 158 y 159, en relación con el artículo 2 TCE)⁸. En efecto, el AUE persigue vincular la consecución de la cohesión económica y social a las políticas económicas de los Estados miembros, a cuyo servicio se ponen los Fondos Estructurales y los restantes instrumentos financieros, que se coordinan mediante la fijación previa de unos objetivos.

En concreto, el artículo 160 TCE asigna al FEDER la misión de «contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en decadencia». Sobre esta base se va a proceder a la reestructuración de los Fondos socioestructurales.

IV. LA REFORMA DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES DE 1988 («PAQUETE DELORS I»)

En respuesta a la invitación a una reestructuración global de los tres fondos socioestructurales contenidos en el artículo 161 TCE, el Consejo Europeo de Bruselas, celebrado en febrero de 1988, conduce a la reforma de los hasta entonces denominados Fondos de solidaridad, para cuyo funcionamiento se asignan 68.000 millones de ecus. De ahí la aprobación por parte del Consejo de un paquete legislativo, del que forman parte el Reglamento marco 2052/1988, de 24 de junio⁹, regulador de sus funciones, sus objetivos, su coordinación entre sí y con el Banco Europeo de Inversiones (artículo 266 TCE), al que acompañan los Reglamentos de 19 de diciembre del mismo año concernientes a la coordinación horizontal de las intervenciones de los mismos, del BEI y de otros instrumentos financieros (núm. 4253/1988), así como los relativos al funcionamiento del FEDER (núm. 4254/1988), del FSE (núm. 4255/1988) y del FEOGA sección Orientación (núm. 4256/1988)¹⁰.

El sentido general de esta reforma se resume en promover una mayor coordinación y concentración de las acciones comunitarias en un conjunto predeterminado de objetivos prioritarios, en cada uno de los cuales pueden involucrarse uno o varios Fondos, o bien una o varias políticas. Entre ellos, destacan el desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, o sea, aquéllas con PIB per cápita que no sobrepase el 75% de la media europea (objetivo núm. 1), la reconversión de las regiones gravemente afec-

⁸ Vid. C. MESTRE Y. PETIT: *Commentaire des articles 130A à 130E*, V. Constantinesco y otros, *Commentaire article par article du Traité de Maastricht*, París, Economica, 1995, pgs. 424 y ss.

⁹ DOCE L núm. 185, de 15 de julio.

¹⁰ DOCE L núm. 374, de 31 de diciembre.

tadas por el declive industrial (objetivo núm. 2), la lucha contra el paro de larga duración y el fomento de la inserción profesional de los jóvenes (objetivo núm. 3), la adecuación de los trabajadores a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas productivos (objetivo núm. 4), la aceleración de la adaptación de las estructuras agrarias y la modernización y reestructuración del sector pesquero (objetivo núm. 5a), y el desarrollo de las zonas rurales (objetivo núm. 5b).

Los objetivos 3, 4 y 5a se identifican con intervenciones de carácter transversal, en cuanto están desligadas de cualquier nexo geográfico concreto. Por su parte, los objetivos 1, 2 y 5b encierran una dimensión netamente regional, de suerte que su financiación se encomienda de forma específica al FEDER. A su vez, el FSE tiene un ámbito de aplicación más extenso (con la salvedad del objetivo núm. 5a, sus recursos pueden aplicarse a todos los fines contemplados en el artículo 1 del Reglamento núm. 2052/1988), mientras que el FEOGA, sección Orientación, abarca las acciones integradas en los objetivos núms. 1 y 5.

Muestra inequívoca de la importancia atribuida por el legislador comunitario a las acciones regionales es que la dotación financiera del FEDER es la mayor de todas, rondando el 50% de su cuantía global, frente al 35% del FSE. A ello se ha de agregar que las regiones menos desarrolladas son destinatarias de más de los 2/3 del conjunto de las dotaciones correspondientes a los tres fondos, mientras que las regiones en declive industrial perciben alrededor de un 10% y las zonas rurales apenas disponen del 2,5% del total. Luego las intervenciones regionales «stricto sensu» acaparan una cifra próxima al 80% del volumen total de los fondos en 1988. La reforma duplica la dotación financiera de los tres fondos en el plazo de cinco años, pasando de 7 a 14.000 millones de ecus en 1993, o sea, cerca del 13% del presupuesto de la CEE.

La instrumentación jurídica de las actuaciones comunitarias de política regional se funda en la prevalencia de una serie de reglas elementales. Estas ponen de manifiesto su carácter subsidiario (los Estados miembros conservan plenas competencias tanto en este ámbito como en el de la ordenación territorial), complementario (respecto de las medidas financieras emprendidas con anterioridad por las autoridades nacionales), adicional y paccionado¹¹.

Ello comporta en detalle que, como paso previo, los Estados presentan planes de desarrollo regional (individualizados o generales), o bien de reconversión regional, lucha contra el desempleo de larga duración, integración profesional de la juventud, etc. Tales planes son fruto del consenso con las autoridades de ámbito territorial infranacional, a partir de los cuales la Comisión Europea acuerda los planes, ya sean marcos comunitarios de

¹¹ Vid. Ch. ENGEL y J. VAN GINDERACHTER: *Le pouvoir régional et local dans la Communauté européenne*, París, eds. Pedone, 1992, pgs. 30 y ss.; y D. ORDÓÑEZ SOLÍS: *Fondos estructurales europeos. Régimen jurídico y gestión administrativa*, Madrid, Marcial Pons, 1997, pgs. 56 y ss.

REFLEXIONES GENERALES SOBRE LA POLÍTICA REGIONAL EUROPEA

apoyo (MCA) o ya Documentos Unicos de Programación (DOCUP), y los programas derivados de ellos. Dichos planes determinan los ejes de desarrollo prioritarios, las formas de intervención, su importe, los criterios de distribución de su financiación y los requisitos de seguimiento y evaluación de las actuaciones acometidas.

A continuación, pueden financiarse con cargo a la CEE, bien programas operativos, que condensan una pluralidad de medidas de carácter plurianual, susceptibles de ser financiadas con cargo a varios instrumentos comunitarios, o bien subvenciones globales presentadas por los Estados miembros. Estas últimas revisten carácter sectorial y su otorgamiento se realiza en beneficio de un intermediario previamente designado por aquéllos, de común acuerdo con la Comisión Europea.

En la práctica, la reforma promueve poco a poco, en sectores paradigmáticos como la agricultura, un proceso de creciente vinculación de la sección Orientación del FEOGA a la política comunitaria de cohesión económica y social. Ello conduce a la alineación de las actuaciones europeas en materia agroestructural dentro de los objetivos precisos de los fondos socioestructurales. De esta suerte, el FEOGA sección Orientación interviene en el ámbito de los objetivos de componente concretamente agrícola (núms. 5a y 5b), así como en relación con las regiones menos desarrolladas (núm. 1).

Ejemplos de actuaciones englobadas en el objetivo núm. 5a son las medidas en favor de la agricultura de montaña y de las zonas desfavorecidas, ninguno de cuyos elementos jurídicos capitales varía con el tiempo pese a las modificaciones sustantivas conocidas por la política comunitaria de estructuras agrarias. Se mantienen tanto las exigencias más flexibles para el otorgamiento de las ayudas a las inversiones en las explotaciones, como el concepto de la indemnización reparatoria y los criterios de delimitación de las zonas tuteladas, que en 1992 comprenden alrededor de 1,2 millones de explotaciones, equivalentes al 55% de la superficie agraria útil de la CEE¹².

Muestras de acciones (generales y singulares) encuadrables en el objetivo del desarrollo de las zonas rurales (núm. 5b) y financiadas con cargo a los tres fondos socioestructurales, son:

- 1) los programas de desarrollo integrado recogidos en tres Reglamentos del Consejo de 30 de junio de 1981 (núms. 1939, 1940 y 1941/1981¹³), referidos a las Islas Occidentales escocesas, al departamento francés de La Lozère y al sudeste belga;
- 2) los programas integrados mediterráneos, regulados por el Reglamento núm. 2088/1985, de 23 de julio¹⁴, y destinados a apuntalar concretas regiones desfavorecidas de la CEE meridional con vistas a su ampliación a España

¹² Vid. J. R. FERNÁNDEZ TORRES: *La Política Agraria Común. Régimen jurídico de la agricultura europea y española*, Pamplona, Aranzadi, 2000, pgs. 139-141.

¹³ DOCE L núm. 197, de 20 de julio.

¹⁴ DOCE L núm. 197, de 2 de julio.

y Portugal (p. ej., los departamentos franceses de Aquitania, Pirineos-sur, Córcega y Diome, la Liguria y la Toscana italianas, además de un amplio conjunto de áreas griegas); y,

3) el programa LEADER I (Ligazón entre Acciones de Desarrollo de la Economía Rural), acordado por la Comisión Europea el 16 de marzo de 1991¹⁵, con una dotación de 400 millones de ecus. Este programa está orientado hacia el fomento de un enfoque integrado del desarrollo rural a través del apoyo (vía subvenciones globales) de aquellas iniciativas innovadoras de las Administraciones territoriales o de las asociaciones representativas de intereses locales, constituidas en Grupos de Acción Local, ya se apliquen a la población rural (formación profesional y ayuda a la obtención de un empleo, apoyo al turismo rural, ...), ya se refieran al equipamiento y funcionamiento de los grupos, ya atiendan a la promoción de la creación de grupos a nivel comunitario. En detalle, LEADER I prevé una inversión distribuida entre medidas de apoyo técnico al desarrollo (4,1% del total), formación profesional y ayuda al empleo (5,7%), equipamiento informático y telemático y funcionamiento de los grupos (5,1%), puesta en valor y comercialización de productos agrarios locales (14,7%), respaldo a los PYMES, artesanía y servicios locales (15,7%) y, sobre todo, incentivo del turismo rural (51,8%).

En total, el 17% de la superficie agraria útil de la CEE y el 5% de la población se encuentran durante el quinquenio 1988-1992 sujetas a alguna actuación de las reconducibles al objetivo núm. 5b, que comprende setenta y cinco programas operativos por un importe en ayudas públicas de 2.600 millones de ecus. Ello da fe del peso singular adquirido por el desarrollo rural, parangonable —a no dudarlo— al de las políticas de la CEE en materia turística, forestal o, incluso, medioambiental.

V. EL FORTALECIMIENTO DE LA POLÍTICA REGIONAL EN LOS AÑOS NOVENTA: LA CREACION Y PUESTA EN MARCHA DEL COMITÉ DE LAS REGIONES Y EL «PAQUETE DELORS II»

1. Las novedades introducidas por los Tratados de Maastricht y Amsterdam

La política regional recibe un espaldarazo decisivo gracias a las aportaciones sustantivas del Tratado de la Unión Europea de 1991, que robustece de forma notable la cohesión económica y social, al elevarla a la condición de pilar de la UE (art. 2 TCE), desde su entrada en vigor, el 1 de noviembre de 1993.

De ello dan cumplida fe, por una parte, la inclusión de las zonas rurales entre las regiones menos favorecidas (art. 158 TCE). De esta suerte, se ex-

¹⁵ DOCE C núm. 73, de 19 de marzo.

tiende el ámbito objetivo de aplicación de los fondos socioestructurales a las zonas rurales de modo específico. Más que eso, lo que el Tratado de Maastricht hace en puridad es consagrar en el plano institucional el concepto de desarrollo rural, porque ya no se trata tanto de «reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas», como disponía el Tratado de Roma en su versión ampliada del AUE/1986, sino de «reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, incluidas las zonas rurales»¹⁶.

Asimismo se prevé que la Comisión presente un informe al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, cada tres años, sobre los avances alcanzados (art. 159, párrafo 2º TCE) y de que el Consejo pueda, por unanimidad, emprender acciones específicas al margen de los Fondos Estructurales a favor del equilibrio regional (art. 159, párrafo 3º TCE).

Por otra parte, destaca la creación en 1991 por el Tratado de Maastricht del Comité de las Regiones (artículos 7.2 y 263 a 265 TCE) como instrumento de institucionalización de la intervención política de las regiones en el proceso de construcción europea¹⁷. La insatisfacción de las reivindicaciones de algunas entidades regionales de Estados miembros de estructura federal y regional en pos del reconocimiento de una mayor cuota de protagonismo político y jurídico en el escenario europeo explica su nacimiento entonces, cuya puesta en marcha sin embargo se difiere hasta 1994, año en el que es aprobado su Reglamento interno, primero por el propio Comité de las Regiones (3ª sesión plenaria) y después por el Consejo¹⁸.

Por último, se contempla la constitución de un nuevo fondo socioestructural, «de cohesión, que proporcione una contribución financiera a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia

¹⁶ Vid. Ch. ROTH y S. CAZES: *La politique agricole commune*, París, eds. Pedone, 1997, pgs. 51.

¹⁷ Vid. J. VAN GINDERACHTER: «Le rôle des régions dans la construction européenne», en *Revue du Marché Común et de l'Union Européenne*, (1992) 362, pgs. 777 y ss.; y M. BACIGALUPO SAGGESE: «Las regiones en la Unión Europea», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, (2001) 1, pgs. 65 y ss.

El antecedente inmediato del Comité de las Regiones fue el Consejo Consultivo de los Entes Regionales y Locales, que fue creado por la Decisión 88/487/CEE, de 24 de junio (DOCE L núm. 247, de 6 de septiembre), como tentativa de organización de un foro de representación de entidades e intereses infraestatales en el ámbito europeo. Se configuró como un comité consultivo más de la Comisión Europea, adscrito a la Dirección General XVI (Política Regional), con competencias en materia de desarrollo regional, y cuyos miembros eran designados por ella, procediendo por igual de las autoridades regionales y locales.

¹⁸ Reglamento (CE) de 25 de mayo de 1994, DOCE L núm. 132, de 27 de mayo. Por cierto, su actual Reglamento interno data del 18 de noviembre de 1999 (DOCE L núm. 18, de 22 de enero).

de infraestructuras del transporte» (artículo 161 TCE)¹⁹. El fondo, concebido en un principio para financiar a los Estados miembros con un PNB por debajo del 90% de la media europea (esto es, España, Portugal, Irlanda y Grecia), es gestionado por las Administraciones estatales, a diferencia de los Fondos Estructurales y está sujeto a la supervisión de un Comité de seguimiento. Su objeto concreto no son programas, sino simple proyectos, o fases de proyectos, nítidamente identificados desde un principio, que los Estados presentan a la Comisión.

Por último, el artículo 161 TCE dirige un mandato al Consejo para que determine «las funciones, los objetivos prioritarios y la organización de los Fondos con finalidad estructural, lo que podrá suponer la agrupación de los Fondos», además de «las normas generales aplicables a los Fondos, así como las disposiciones necesarias para garantizar su eficacia y la coordinación de los Fondos entre sí y con los demás instrumentos financieros existentes» (sic).

Por su parte, el Tratado de Amsterdam de 1997 se limita a reforzar tímidamente la posición del Comité de las Regiones, quedándose lejos de las aspiraciones de las entidades regionales y locales de ver reconocido un mayor grado de participación activa en la definición de las grandes orientaciones políticas de la UE. Se mantiene su estatuto jurídico de órgano de asistencia de las instituciones, dotado de funciones consultivas (arts. 7.2 y 263 TCE), si bien se amplía el elenco de supuestos en los que ha de ser consultado de forma preceptiva (en materia de políticas social, de empleo, formación profesional, medio ambiente y transportes) y se faculta a las instituciones –incluido el Parlamento Europeo– para que puedan formularle consultas con carácter facultativo (art. 265 TCE).

Además, se refuerza la autonomía del Comité de las Regiones, porque, primero, sus miembros no pueden ser eurodiputados de forma simultánea (art. 263 TCE), segundo, se desgaja administrativamente del Comité Económico y Social (queda derogado el Protocolo núm. 16 de Maastricht, que establecía una estructura organizativa común para ambos órganos) y, tercero, está habilitado para adoptar su propio reglamento interno, sin necesidad de su aprobación posterior a cargo del Consejo.

2. La segunda reforma de los Fondos Estructurales (el Paquete «Delors II»)

En este contexto, los condicionamientos financieros y las previsiones de gas-

¹⁹ Vid. C. MESTRE Y. PETIT: «La cohésion économique et sociale après le Traité sur l'Union européenne», en *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, (1995), pgs. 207 y ss.. La regulación del Fondo de cohesión es establecida en detalle por el Reglamento (CE) núm. 792/93, del Consejo, de 30 de marzo (DOCE L núm. 79, de 1 de abril), pero con carácter provisional, en tanto se aprueba de forma definitiva en el Reglamento núm. 1164/94, de 16 de mayo (DOCE L núm. 130, de 25 de mayo).

REFLEXIONES GENERALES SOBRE LA POLÍTICA REGIONAL EUROPEA

tos ligados a la reforma de la PAC/1992²⁰ conducen a que, con ocasión de la cumbre europea de Edimburgo celebrada en el mes de diciembre de ese mismo año, se redefinan las líneas presupuestarias de los fondos socioestructurales a través del denominado «Paquete Delors II», que está llamado a regular la política presupuestaria europea para el período quinquenal 1994-1999²¹.

El «Paquete Delors II», aprobado el 20 de julio de 1993²², está integrado por el Reglamento-marco núm. 2081/1993, así como por los Reglamentos núm. 2082/1993 (de coordinación del conjunto de los fondos, modificado por el Reglamento del Consejo núm. 3193/1994, de 19 de diciembre²³, y aplicado a través del Reglamento de la Comisión núm. 2064/1997, de 15 de octubre²⁴), núm. 2083/1993 (relativo al FEDER), núm. 2084/1993 (relativo al FSE) y núm. 2085/1993 (FEOGA-Sección Orientación), además del núm. 2080/1993, por virtud del cual se establece «ex novo» el fondo intitulado Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP), desgajado de la sección Orientación del FEOGA.

Ello se traduce en concreto en la revisión de los grandes objetivos tipificados como prioritarios por la reorganización de dichos fondos llevada a cabo en 1988 y en la introducción de medidas e instrumentos de corte netamente redistributivo. De entrada, se multiplican los esfuerzos en el ámbito de las regiones menos desarrolladas del objetivo núm. 1. Además, el nuevo marco legislativo propicia una flexibilización en la interpretación de los criterios establecidos para la elección de las regiones afectadas por el declive industrial (objetivo núm. 2), dando lugar a la reconversión de las zonas pesqueras.

A la par, se reordenan a radice asimismo los antiguos objetivos núms. 3 y 4 en el nuevo núm. 3, consistente en combatir el paro de larga duración y facilitar la inserción profesional de los jóvenes.

Se crea asimismo un novedoso objetivo núm. 4, centrado en posibilitar la adaptación de los trabajadores a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción. Y, sobre todo, incluye la modernización y reestructuración del sector pesquero en el objetivo núm. 5-a, relativo a la aceleración de la modernización de las estructuras agrarias, y aspira a hacer

²⁰ Vid. J. R. FERNÁNDEZ TORRES: *La Política Agraria Común. Régimen jurídico de la agricultura europea y española*, Pamplona, Aranzadi, 2000, pgs. 158 y ss.

²¹ Las ayudas estructurales comunitarias ascienden durante este período a 152.219 millones de euros (a precios de 1994), lejos de los 68.236 millones de ecus (a precios de 1989), correspondiente al quinquenio 1989-1993. España se beneficia de 34.449 millones de euros (14.229 millones de ecus en el período 1989-1993), siendo de lejos el mayor receptor de fondos estructurales muy por encima de Alemania (21.730 millones de euros), Italia (21.649 millones de euros), Grecia (15.134 millones de euros), Portugal (15.041 millones de euros) o Francia (14.939 millones de euros).

²² DOCE L núm. 193, de 31 de julio.

²³ DOCE L núm. 337, de 24 de diciembre.

²⁴ DOCE L núm. 290, de 23 de octubre.

posible el desarrollo y el ajuste estructural de las zonas rurales mediante la acomodación de los principios de identificación de las mismas²⁵. Se inscriben en este objetivo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 del Reglamento núm. 2085/1993, tanto las ayudas desplegadas en beneficio de las inversiones en las explotaciones y en las industrias de transformación y de comercialización de productos agrarios²⁶, como las ordenadas en aras del fomento de la agricultura de montaña y de las regiones desfavorecidas²⁷.

En relación con las actuaciones generales subsumibles en el objetivo 5-b, el artículo 5 del Reglamento núm. 2085/1993 amplía el número de iniciativas, enfocadas hacia el mantenimiento del espacio rural y la reorganización y robustecimiento de las estructuras agrarias, que pueden beneficiarse de financiación europea (vía inserción en planes de desarrollo rural y, posteriormente, en programas operativos). Entre ellas, se pueden citar las actuaciones clásicas de impulso de la concentración parcelaria, la mejora de los regadíos y de las infraestructuras agrarias, la renovación de los sistemas de drenaje, el fomento de las inversiones turísticas y artesanales, la protección del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales, así como la recuperación del potencial agrario o forestal destruido por catástrofes naturales. Junto a ellas, el Reglamento núm. 2085/1993 agrega como novedades los proyectos encaminados a la promoción y creación de productos locales y de granja de calidad, la prevención de desastres naturales en zonas ultraperiféricas, y el desarrollo rural a través de la dotación de infraestructuras, rentas alternativas y renovación de los pueblos, entre otros.

En total, la UE financia con casi 7.000 millones de ecus (6.860 en concreto) estas acciones agroestructurales (de los que alrededor de 664 corresponden a España). Ello supone un cambio cualitativo de gran importancia, frente a

²⁵ Los créditos de los fondos socioestructurales asignados al objetivo núm. 5-a para el período 1994-1999 ascienden a más de 6.150 millones de ecus, de los cuales 885 corresponden a las estructuras pesqueras: por cierto, el Reglamento del Consejo 2468/98, de 3.11 (DOCE L 312, de 20.11), define los criterios y condiciones de las intervenciones comunitarias con finalidad estructural en el sector de la pesca, la acuicultura y la transformación y comercialización de sus productos.

Por su parte, España obtiene la financiación de proyectos adscritos a estructuras agrarias por un importe de 326 millones de ecus. Es la Decisión de la Comisión núm. 94/838, de 19 de diciembre (DOCE L núm. 352, de 31 de diciembre), modificada por otra posterior (Decisión núm. 97/371, de 3 de junio, DOCE L núm. 157, de 14 de junio), la que aprueba el documento único de programación para las intervenciones estructurales comunitarias destinadas a la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de productos agrarios en España (exceptuadas Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Murcia, Comunidad Valenciana, Ceuta y Melilla).

²⁶ Reglamento núm. 866/90, del Consejo, de 29 de marzo (DOCE L núm. 91, de 6 de abril), modificado por el Reglamento núm. 3669/93, de 22 de diciembre (DOCE L núm. 338, de 31 de diciembre), reformado a su vez por, entre otros, el Reglamento núm. 2843/94, de 21 de noviembre (DOCE L núm. 302, de 25 de noviembre).

²⁷ Vid. J. OLIVÁN DEL CACHO: *El régimen jurídico de las zonas de montaña*, Madrid, Civitas, 1994, pgs. 62 y ss.

la modestia del primer período quinquenal (1988-1993), porque, como ha apuntado la doctrina, «la lista definitiva de las zonas elegibles representa más del 8% de la población agrícola, esto es, un aumento de más del 7% en relación con el período anterior»²⁸.

Hay que tener en cuenta, por último, que al margen de dichas actuaciones generales, el objetivo 5-b participa en la financiación asimismo de proyectos más específicos, delimitados por fines puntuales. Así, la iniciativa comunitaria LEADER II sucede a la existosa LEADER I, aplicada durante el período 1991-1995²⁹. Sus fondos ascienden a 1.400 millones de ecus, de los cuales 900 se dedican a las regiones del objetivo núm. 1 y los 500 restantes a las del objetivo núm. 5-b (pudiéndose apoyar proyectos referidos a regiones limítrofes a las mencionadas). Se destinan, bien a grupos de acción local (conjunto de entes públicos o privados que definen en común una estrategia y unos mecanismos innovadores para el desarrollo de un territorio rural de dimensión local), bien a cualesquiera otras entidades públicas o privadas de la vida rural (p. ej., Cámaras agrarias, de comercio, navegación e industria, cooperativas, etc.), siempre que su actuación, eminentemente sectorial, se incardine en una lógica de desarrollo de un determinado territorio local.

Las medidas comprendidas dentro de la iniciativa LEADER II se sintetizan en cuatro categorías de las que destacan, por un lado, la «adquisición de competencias», la «cooperación transnacional» y la integración en la Red Europea de Desarrollo Rural y, por otro, los programas de innovación rural, siempre que sean novedosos en el ámbito rural, tengan valor demostrativo y su contenido se amolde a alguno de los ejes de intervención preestablecidos, como el apoyo técnico al desarrollo rural de formación profesional y las ayudas al empleo, el turismo rural, el acceso de las pequeñas empresas y los artesanos a servicios de proximidad –consejo, estudios de mercado, ...–, la valorización y comercialización de productos agrarios, forestales y pesqueros locales y la preservación y mejora del medio ambiente y del marco de la vida.

Dicha reorientación de los objetivos generales, así como la reestructuración global de los fondos socioestructurales, pretenden, en definitiva, reforzar su racionalidad, dotar de coherencia interna a cada uno de los mismos, y apuntalar sus principios de funcionamiento, extendiéndolos a todos ellos. El legislador europeo intenta afianzar la concentración de esfuerzos en las regiones más desfavorecidas y castigadas económicamente, tanto como la cooperación interterritorial en las fases de planificación y programación de las acciones agroestructurales y la fiscalización de los gastos dedicados a la corrección de los desequilibrios estructurales y la configuración de un espa-

²⁸ Vid. C. BLUMANN: *La politique agricole commune. Droit communautaire agricole et agro-alimentaire*, París, Litec, 1996, pg. 397.

²⁹ En España, su inicio data del 1 de enero de 1992, expirando el 31 de diciembre de 1995.

cio más armónico y coherente mediante métodos de gestión de eficacia probada como la programación.

Es preciso tener en cuenta, por último, que la vinculación creciente de la sección Orientación del FEOGA a la política comunitaria de cohesión económica y social, concebida como uno de los fines principales de la UE de conformidad con el artículo 2 TCE, implica la progresiva adscripción de las intervenciones europeas desarrolladas en el marco de las acciones de naturaleza agroestructural a los objetivos predeterminados de los fondos socioestructurales. En particular, el FEOGA acaba por intervenir en el ámbito de aquellos objetivos propiamente agrícolas (núms. 5a y 5b), así como en el relativo a las regiones menos desarrolladas (núm. 1), aun cuando lo hace con particularidades notorias en atención a la lógica formal empleada por el legislador europeo en el Reglamento núm. 2085/1993, de 20 de julio³⁰; sin olvidar, claro está, la singularidad de la sujeción de las medidas de acompañamiento de la reforma de la PAC/1992 a la sección Garantía del FEOGA.

Sin perjuicio de que el punto capital de la reforma presupuestaria se sintetiza en la redefinición de los cinco objetivos clave de las intervenciones de los fondos socioestructurales, no es impertinente reseñar otras aportaciones innovadoras en la línea de la búsqueda de una optimización de las políticas comunitarias:

—así, en primer lugar, una mayor concentración de la atención de los instrumentos financieros en el fomento del desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (objetivo núm. 1), traducándose en una dotación que rondaría en 1999 el 70% del volumen total de los recursos asignados a los fondos socioestructurales para el quinquenio 1993-1999, esto es, 96.000 millones de ecus³¹;

—en segundo lugar, la abierta inclinación por la técnica de intervención consistente en los programas operativos, que alcanza en 1996 un 99,4% del total de las contribuciones comunitarias, frente al 52% en 1993 y el 40% en 1991; y

—en tercer lugar, el reconocimiento en favor de la Comisión Europea de la facultad de proposición de los programas de iniciativas en áreas diferentes de las estimadas como elegibles (representan en torno al 90% del total de los créditos presupuestarios). Dichos programas de ayudas están encaminados a cubrir las eventuales lagunas de las acciones estructurales, beneficiándose con el 5,35% de los créditos de los Fondos Estructurales. Estos son la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional (Interreg III), el

³⁰ DOCE L 193, de 31 de julio.

³¹ Los nuevos beneficiarios son los antiguos Länder de la extinta RDA y Berlín Este, además de los clásicos Estados de Portugal, Grecia, Italia, Francia, Irlanda y España, y dentro de ésta se incluyen en el objetivo núm. 1 Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Ceuta, Extremadura, Galicia, Melilla, Murcia y la Comunidad Valenciana, que disponen de una ayuda global de 26.300 millones de ecus.

desarrollo sostenible de las ciudades y de los barrios en crisis (Urban II), el desarrollo rural mediante iniciativas locales (Leader+) y la lucha contra las desigualdades y las discriminaciones en el acceso al mercado de trabajo (Equal).

VI. LA POLÍTICA REGIONAL EN LA ENCRUCIJADA: ENTRE LA FRUSTRACIÓN DEL TRATADO DE NIZA Y LAS LIMITACIONES DEL ACTUAL MARCO PRESUPUESTARIO PLURIANUAL PARA LA UNIÓN EUROPEA 2000-2006

1. Los cambios incorporados por el Tratado de Niza

Las aspiraciones de las entidades regionales y locales de lograr una mayor profundización en el desarrollo de la vertiente regional y local de la Unión Europea no han sido colmadas por el Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001. Lejos de ello, el Tratado de Niza introduce algunas novedades que no es descabellado calificar como de tono menor, porque ni se acepta la propuesta del propio Comité de las Regiones de elevarlo al rango de institución y de dotarlo de legitimación activa para acudir al Tribunal de Justicia de Luxemburgo en defensa de sus competencias, ni se confiere legitimación activa a las regiones con competencias legislativas para recurrir ante aquél.

Así, en el plano organizativo, se establece un límite máximo de integrantes del Comité de las Regiones, que se cifra en 350 (art. 263, párrafo 2º TCE, en relación con la Declaración relativa a la ampliación). En cuanto a su composición, se impone primero la exigencia de que los miembros del Comité de las Regiones sean titulares de un mandato electoral en un ente regional o local o que ostenten responsabilidad política ante una Asamblea electiva (art. 263, párrafo 1º TCE), con el fin de robustecer su perfil político y democrático, y, segundo, se vincula la duración de su mandato en el plano europeo (4 años) al interno, de modo que a su conclusión procede su sustitución por otros miembros de acuerdo con el mismo procedimiento para el período de mandato restante (art. 263, párrafo 4º TCE). Adicionalmente, se estipula que su designación se realice por mayoría cualificada del Consejo, a propuesta de los Estados miembros, en lugar de la clásica unanimidad (art. 263, párrafo 3º TCE).

2. El marco presupuestario plurianual para el período 2000-2006: rasgos generales

El proceso de integración europea ha entrado a partir de ahora en una nueva y trascendental etapa de desarrollo tras la consolidación del mercado interior y la introducción del euro, el robustecimiento de la cohesión económica y social y la inminente adhesión de 10 nuevos Estados (Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Eslovaca y Eslovenia), a partir del 1 de mayo de 2004, tal como fue acordado en el Consejo Europeo de Copenhague de 12 y 13 de diciembre de 2002.

En este sentido, las directrices financieras para el período 2000-2006 aprobadas en el Consejo Europeo de Berlín, celebrado en marzo de 1999, están marcadas por el objetivo prioritario de la consecución de la estabilización del gasto comunitario en los niveles de 1999. El volumen del gasto de la UE durante el tiempo de referencia asciende a 644.710 millones de euros (en créditos de compromiso), lo que supone una media anual de 104.100 millones de euros. La decisión adoptada entraña que, una vez descontada la inflación, el importe global del gasto comunitario no se aleja demasiado del gasto total presupuestado para el ejercicio 1999, que representa 96.929 millones de euros (en créditos de compromiso)³².

No está de más advertir en este punto que, de acuerdo con el Anexo I de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Copenhague, los importes máximos de los créditos para compromisos relacionados con la ampliación para el período 2004-2006 (para 10 nuevos Estados miembros) deben ascender, según precios de 1999, a un total de 9.952, 12.657 y 14.958 millones de euros en los años 2004, 2005 y 2006 respectivamente, de los cuales 1.897, 3.747 y 4.147 millones de euros se destinan para la rúbrica 1.Agricultura, 6.095, 6.940 y 8.812 millones de euros para la rúbrica 2.Intervenciones estructurales después de la limitación, 1.421, 1.376 y 1.351 millones de euros para la rúbrica 3.Políticas internas y gastos transitorios adicionales y 503, 558 y 612 millones de euros para la rúbrica 5.Administración.

Ello es sin perjuicio del límite de la UE-25 para la categoría 1ª 2007-13, fijado en la Decisión de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo el 14 de noviembre de 2002, relativa a las conclusiones de la sesión del Consejo Europeo en Bruselas los días 24 y 25 de octubre de 2002.

Importa resaltar además que la estabilización del gasto comunitario en el nivel de 1999 no ha comportado por lo mismo un trastocamiento radical del orden de prioridades. La PAC y las intervenciones estructurales siguen acaparando la gran mayoría de los recursos totales (en concreto, el 80% de los créditos de compromiso durante el período 2000-2006³³, aun cuando se aprecie un ligero descenso con respecto al presupuesto de la UE correspondiente al año 1999 (los gastos agrícolas y estructurales se sitúan en el 82% del total de gastos).

Donde sí se manifiesta un cambio sustancial es en la asignación de recursos por partidas. En las nuevas perspectivas financieras, la PAC cuenta con 297.740 millones de euros (42.534 millones de euros de media anual, sin descontar la inflación³⁴, mientras que los fondos estructurales disponen de 213.010 millones de euros (30.430 millones de euros de media anual)³⁵.

³² De hecho, el total del gasto efectivo del presupuesto comunitario durante el ejercicio 2002 ha sido de 95.654,76 millones de euros.

³³ El 79,3% del total del gasto del ejercicio 2002.

³⁴ 44.255,10 millones de euros de la totalidad del gasto en 2002.

³⁵ 33.383 millones de euros de la totalidad del gasto en 2002.

REFLEXIONES GENERALES SOBRE LA POLÍTICA REGIONAL EUROPEA

Ello significa que durante el septenio 2000-2006, los gastos de la PAC incrementan significativamente su participación en los gastos de la UE, a costa, en buena parte, de los destinados a las acciones estructurales. Se aproximarán de nuevo a la cifra del 50% del gasto total de la UE: pasan del 41,72% presupuestado para el ejercicio 1999 al 46,17% durante los próximos siete años³⁶, y paralelamente los gastos vinculados a las intervenciones estructurales descienden desde el 40,26% del año 1999 al 33,03% a lo largo de los años 2000-2006³⁷.

No obstante, en la práctica, la suma total de los pagos efectivos en los ejercicios presupuestarios 2002 y 2003 son algo inferiores a los establecidos en el Consejo Europeo de Berlín (-5,27% y -5,25%, de forma respectiva, y -7,6% y -8% en porcentaje de renta bruta). En concreto, los gastos previstos en la PAC en 2002 y 2003 han descendido el 6,02% y el 5,79% de modo respectivo, pese a que no se han introducido cambios estructurales en la misma. Precisamente por ello una fracción del gasto no ejecutado en la PAC ha sido desplazado hacia las acciones de carácter estructural: de hecho, se prevé el desarrollo de actuaciones por un importe global superior al previsto en un principio (+2,20% y +2,59% en 2002 y 2003 respectivamente).

En rigor, tal y como declara el Consejo Europeo de Berlín, «la directriz agrícola no sufrirá modificaciones»³⁸, toda vez que la reforma de la PAC «puede llevarse a la práctica en un marco financiero de un nivel medio de 40.500 millones de euros (en precios constantes de 1999) más 14.000 millones de euros destinados al desarrollo rural y a las medidas veterinarias y fitosanitarias a lo largo del período considerado»³⁹.

A este propósito, la Decisión de la Comisión 1999/659/CE, de 8.9⁴⁰, definió las asignaciones iniciales a los Estados miembros en concepto de ayuda al desarrollo rural cofinanciado por el FEOGA-Garantía por un importe global de 4.339 millones de euros de media anual (a precios de 1999) durante dicho período. Frente a los 760 millones de euros atribuidos a Francia (17,5% del total), los 46 millones de Dinamarca (1,1%), o los 12 de Luxemburgo (0,3%), corresponden a España 459 millones, o sea, el 10,6%, lo que implica un incremento de un 0,8% con respecto a la media anual recibida durante el quinquenio 1994-1999 (337,2 millones, equivalentes al 9,4% del total), por debajo de Italia (su asignación pasa de 446 millones de euros durante el lapso 1994-1999 -el 12,4%- a 595 millones a lo largo del septenio 2000-2006 -el 13,7%-).

No parece extremadamente difícil pronosticar el rumbo de la PAC en el

³⁶ El 44,87% durante el ejercicio 2002.

³⁷ El 34,31% durante el ejercicio 2002.

³⁸ Epígrafe 19 de las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Berlín de 24 y 25 de marzo 1999, SN 100/99.

³⁹ Epígrafe 21 de las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Berlín de 24 y 25.3.1999, SN 100/99.

⁴⁰ DOCE L 259, de 6 de octubre.

futuro, de acuerdo con las perspectivas financieras para los años 2000-2006 acordadas por los Estados miembros. Los gastos agrícolas han ascendido de forma poco menos que inexorable a lo largo de las cuatro décadas transcurridas desde la puesta en marcha de la PAC. Ni tan siquiera la reforma de 1992 ha logrado contener eficazmente el crecimiento de los costes de mantenimiento del sector agrario europeo, a través del descenso de los precios agrícolas comunes y la generalización del sistema de pagos compensatorios.

Piénsese que el coste neto de la PAC se situaba en 1992 en 32.976 millones de ecus, en 1996 subía a 41.128 millones de ecus, en 1998 descendía a 38.266 millones de ecus y en 1999 se estabiliza en torno a 38.519 millones de euros. Esto es, siete años después de la implantación de la PAC reformada, el presupuesto global de la UE se ha multiplicado por 1,64, el correspondiente al FEOGA sección Garantía por 1,06, y el coste neto de la PAC por 1,17. La doctrina más autorizada estima que «es cierto que mientras tanto la UE pasó de doce socios a quince, pero incluso en términos relativos el aumento del gasto es evidente. El coste neto resulta así en 1992 para la UE-12 de 252 ecu/ha de superficie agrícola útil y de 4.539 ecu/explotación, mientras que en 1996 es de 304 ecu/ha y de 5.479 ecu/explotación»⁴¹.

En consecuencia, este estado de cosas insatisfactorio para muchos (y, muy en particular, para los Estados miembros de la Europa septentrional) hacía y hace todavía hoy irreversible la revisión de la PAC reformada de 1992, incluso después del Consejo Europeo de Berlín. No en balde éste requiere de la Comisión y del Consejo «que sigan buscando un mayor ahorro para garantizar que el gasto total, excluidas las medidas en materia de desarrollo rural y en el ámbito veterinario, durante el período 2000-2006 no sobrepase un gasto medio anual de 40.500 millones de euros», instando a la primera a presentar al segundo en el año 2002 un informe relativo a la evolución del gasto agrario «acompañado, en caso necesario, de las propuestas adecuadas, y solicita al Consejo que adopte las decisiones necesarias de conformidad con los objetivos de la reforma»⁴².

3. El papel de los Fondos Estructurales y de Cohesión en estas nuevas coordenadas

Importa indicar con carácter preliminar las notables disparidades entre la propuesta inicial de la Comisión Europea y los acuerdos finalmente alcanzados por el Consejo Europeo de Berlín. En efecto, la propuesta inicial de la Comisión Europea de definición de un nuevo marco presupuestario plurianual para la UE recalca que una de sus preocupaciones básicas consistía en el aseguramiento del mantenimiento de la política de cohesión econó-

⁴¹ Vid. J. LAMO DE ESPINOSA: *La nueva política agraria de la Unión Europea*, eds. Encuentro, Madrid, 1998, pg. 103.

⁴² Epígrafe 22, último párrafo, de las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Berlín de 24 y 25 de marzo 1999, SN 100/99.

mica y social en un área caracterizada por las fuertes divergencias de renta y empleo en el plano nacional e infranacional, sin renunciar por ello al objetivo de la estabilización del gasto no tanto en su conjunto sino más bien en sus partidas principales (PAC y fondos estructurales).

Sin embargo, los resultados del Consejo Europeo de Berlín no parecen del todo acordes con este propósito, al menos en lo que atañe a algunos extremos específicos. En primer lugar, el importe total de los Fondos estructurales y de Cohesión se cifra en 213.000 millones de euros⁴³, desglosados de forma decreciente. Pasan de 32.045 millones de euros en 2000 (o sea, el 34,8% del presupuesto global de la UE-15) a 29.170 millones de euros en 2006 (es decir, el 32,6% del total)⁴⁴.

Ahora bien, su cuantía global ha ascendido a 33.838 millones de euros de pagos efectivos a lo largo del ejercicio 2002, desmintiendo de algún modo los peores presagios. Así y todo, es de notar una importante regresión no sólo con respecto a la propuesta de la Comisión Europea (superior a los 275.000 millones de euros, desglosados en partidas crecientes a partir de los 35.200 millones de euros correspondientes al año 2000), sino también en relación con los créditos de compromiso para medidas estructurales previstos en el presupuesto global de la UE para el ejercicio 1999 (39.025 millones de euros, equivalentes al 40,5% de su totalidad)⁴⁵.

En segundo lugar, se acuerda concentrar aún más y de manera más selectiva la ayuda proveniente de los Fondos estructurales en aquellas áreas más necesitadas, a través de la disminución del número de objetivos a tres⁴⁶. De esta forma, el 69,7% de los créditos se destinan a la recuperación de las regiones NUTS II⁴⁷ menos desarrolladas, en las que reside alrededor del 22% de la población de la Unión (objetivo núm. 1), el 11,5% de los mismos se dedican al apoyo de la reconversión económica y social de las zonas (NUTS III, o sea las provincias) con dificultades estructurales, donde vive el 18% de la

⁴³ Vid. el Acuerdo interinstitucional de 6 de junio 1999 entre el PE, el Consejo y la Comisión sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario –DOCE C 172, de 18 de junio–.

⁴⁴ Con carácter general, la UE-15 percibirá más ayudas estructurales en el período 2000-2006 que en el precedente (208.000 millones de euros a precios de 1999). Vid. al respecto, el Estudio especial de los Servicios de Estudios de La Caixa sobre «Las ayudas estructurales de la UE a España», Informe Mensual de septiembre de 2002, pg. 80.

⁴⁵ Nótese que la Comisión Europea estima oficialmente que España recibirá del conjunto de fondos estructurales y de cohesión 56.205 millones de euros (a precios de 1999) durante el período 2000-2006, lo que significa un incremento cercano al 5% con respecto al período 1993-1999.

⁴⁶ Reglamento (CE) núm. 1260/99, del Consejo, de 21 de junio, DOCE L núm. 161, de 26 de junio. Vid. sobre el particular, M. Dony: *Droit de la Communauté et de l'Union Européenne*, Institut d'Etudes Européennes, eds. de l'Université de Bruxelles, Bruselas, 2001, pgs. 260 y ss.

⁴⁷ Las siglas NUTS corresponden a la Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas, que clasifica y agrupa las diversas unidades administrativas oficiales existentes en los Estados miembros.

población europea (objetivo núm. 2), y el 12,3% restante están afectos al fomento de la modernización de los sistemas de formación y el fomento del empleo (objetivo núm. 3), fuera de las regiones del objetivo núm. 1⁴⁸.

Sin embargo, semejante fin es contradicho con la reducción del nivel global de dotaciones en relación con las presupuestadas en los años 1998 (30.482 millones de ecus) y 1999 (35.902 millones de euros), extremo ratificado por los datos provenientes del ejercicio presupuestario del año 2002 (33.838 millones de euros en concepto de gastos efectivos para el conjunto de acciones estructurales y 28.874 millones de euros para las ligadas a los Fondos Estructurales). Se advierte de esta manera que la concentración de los recursos en las regiones más desfavorecidas sin acompañarse de un incremento de los gastos forma parte de la estrategia de preparación de la UE para su ampliación. La salida del objetivo núm. 1 de un número considerable de regiones europeas posibilita la reducción del volumen global de ayudas a los Estados miembros y la liberación de parte del presupuesto actual para la financiación de ayudas estructurales para los países candidatos⁴⁹.

En tercer lugar, se consignan 195.000 millones de euros para la cobertura de los gastos de los Fondos estructurales [artículo 7.1 del Reglamento (CE) núm. 1260/1999, del Consejo, de 21 de junio⁵⁰], de los cuales:

- a) 135.900 millones (el 69,7% del total) están destinados a la promoción del desarrollo y ajuste estructural de las regiones de desarrollo más lento comprendidas en el objetivo núm. 1 (es decir, se trata de las actuales regiones NUTS de nivel II, así como las más remotas –departamentos franceses de Ultramar, Islas Azores y Madeira e Islas Canarias–, siempre que el PIB per cápita sea inferior al 75% de la media comunitaria, y las zonas enmarcadas en el objetivo núm. 6);
- b) 22.500 millones (el 11,5% de los Fondos) a la realización del objetivo núm. 2 (reconversión económica y social de las zonas sacudidas por problemas estructurales, previa delimitación de las mismas de acuerdo con criterios objetivos); y
- c) 24.050 millones (el 12,3% de la suma global) al objetivo núm. 3, consagrado a fomentar la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo [artículo 7.2 del citado Reglamento (CE) núm. 1260/1999].

A España le corresponden un total de 42.887 millones de euros (precios de

⁴⁸ El propósito primordial estriba en que los objetivos núms. 1 y 2 no abarquen más allá del 40% de la población de la UE, en lugar del 51% obtenido durante el sexenio 1994-1999, de suerte que el grueso de la financiación comunitaria se proyecte sobre las regiones con problemas y deficiencias más acusadas en materia de infraestructuras, desarrollo económico y formación.

⁴⁹ Vid. el estudio especial del Servicio de Estudios de La Caixa sobre «Las ayudas estructurales de la UE a España», Informe Mensual de septiembre de 2002, pg. 79.

⁵⁰ DOCE L núm. 161, de 26 de junio.

1999), que se reparten en 37.744 millones de euros con destino a acciones estructurales ligadas al objetivo núm. 1 (y 352 millones de euros más en concepto de ayuda transitoria, esto es, la concerniente a determinadas regiones cuya situación económica y social en 1999 ya no justifica, durante el período 2000-2006, un nivel de ayudas regionales europeas tan elevado como antes)⁵¹, 2.553 millones de euros vinculados al objetivo núm. 2 (y otros 98 millones de euros como ayuda transitoria a los objetivos núms. 2 y 5b) y 2.140 millones de euros más relativos al objetivo núm. 3.

En cuarto lugar, se instaura un novedoso instrumento, la denominada reserva de eficacia, que pretende asegurar un óptimo rendimiento de las intervenciones financiadas por los Fondos Estructurales. Su mecánica es elemental: una parte de los créditos asignados a cada Estado miembro (4%) se deja en reserva hasta el año 2003 con el propósito de ser distribuida a los programas que han obtenido un mejor rendimiento, a cuyo servicio se establecen una serie de indicadores de seguimiento que reflejen la eficacia, la gestión y la ejecución financiera. Compete a la Comisión asignar la reserva a partir de las propuestas que le presenten cada uno de los Estados miembros, en la fecha límite del 31 de marzo de 2004. De este modo, se persigue motivar a los responsables de los programas, para que se cuiden de que los fondos públicos puestos a su disposición se utilizan de forma eficaz y rentable.

En quinto lugar, se fija una cuantía global de 11.142 millones de euros con

⁵¹ Se destinan a las 11 Comunidades Autónomas menos avanzadas (Andalucía, Asturias, Canarias, las 2 Castillas, Ceuta, Comunidad Valenciana, Galicia, Extremadura, Melilla y Murcia). Conviene señalar que Cantabria deja de ser objetivo núm. 1 porque no reúne el requisito del PIB per cápita inferior al 75% de la media comunitaria, de suerte que tan sólo puede percibir las ayudas transitorias decrecientes.

Resulta de sumo interés en este punto destacar algunos datos acerca de la distribución regional de las ayudas estructurales, extraídas del estudio especial del Servicio de Estudios de La Caixa sobre «Las ayudas estructurales de la UE a España», pgs. 76-79:

1) Andalucía es la Comunidad Autónoma que recibe más ayudas estructurales (806 millones de euros de promedio anual a lo largo del período 1995-2000, para un total de 2.173 millones de euros de fondos sin regionalizar y 4.274 millones de euros de fondos regionalizados), muy por encima de Ceuta y Melilla (502 millones de euros), Galicia (451 millones de euros) o Castilla y León (440 millones de euros), que en su conjunto absorben más de la mitad del total regionalizado. En contraste, las Comunidades Autónomas que menos fondos perciben son La Rioja (16 millones de euros) y Baleares (18 millones de euros);

2) en términos de distribución de las ayudas estructurales por habitante y año, Ceuta y Melilla se encuentran a la cabeza (3.600 euros/hab.), seguidas muy de lejos por Extremadura (219 euros/hab.), Navarra (205 euros/hab.) y Cantabria (184 euros/hab.), muy por encima, paradójicamente, de Andalucía (110 euros/hab.), siendo la media de 159 euros/hab.; y,

3) en términos de PIB por habitante, «puede afirmarse que en general las ayudas estructurales europeas recibidas por las distintas comunidades autónomas son coherentes con su grado de desarrollo relativo» (sic, pg. 78), porque las que disponen de un PIB per cápita más elevado son las menos beneficiadas por la distribución territorial de las ayudas estructurales, con dos salvedades: Andalucía, «cuyo nivel de renta parece exigir una mayor inversión estructural» y, a la inversa, Navarra, que pese a su alto nivel de bienestar es destinataria de un importante volumen de ayudas, por encima de la media nacional.

cargo a los Fondos estructurales en concepto de ayuda transitoria para el período 2000-2005, de carácter decreciente, en favor de las regiones que dejen de reunir los criterios establecidos para beneficiarse de las medidas de fomento encuadradas en los antiguos objetivos núms. 1, 2 y 5b [artículo 6 del Reglamento (CE) núm. 1260/1999], en los términos siguientes:

a) las regiones que podían optar a las ayudas del objetivo núm. 1 durante el período de programación precedente (1994-1999) percibirán una ayuda hasta finales de 2005. Si algunas zonas situadas en estas regiones responden a los criterios del nuevo objetivo núm. 2, seguirán beneficiándose de la financiación comunitaria hasta finales de 2006. Las demás zonas continuarán recibiendo las ayudas del FSE hasta finales de 2006 (objetivo núm. 3) y, en su caso del FEOGA Sección Orientación (desarrollo rural) y del IFOP (pesca). Se excluyen en todo caso las del FEDER; y

b) las zonas subsumidas en los objetivos núm. 2 (reconversión industrial) y núm. 5b (desarrollo rural) durante el período de programación precedente (1994-1999) percibirán la ayuda transitoria del FEDER hasta finales de 2005; con independencia de poder beneficiarse de las ayudas previstas para el período de 2000-2006 ligadas al objetivo núm. 3 y, eventualmente, al desarrollo rural o la pesca.

En sexto lugar, se insta un tope de ingresos totales anuales por Estado miembro en concepto de intervenciones estructurales (sin ninguna exclusión), que no puede rebasar el 4% del PIB nacional [artículo 7.8 del Reglamento (CE) núm. 1260/1999].

En séptimo lugar, se ordena que la participación de los Fondos estructurales no exceda de unos límites máximos, situados en el 75% del coste total subvencionable y un mínimo del 50% del gasto público subvencionable tratándose de proyectos ejecutados en las regiones del objetivo núm. 1 (salvo excepciones tasadas), y el 50% y el 25% de forma respectiva en el supuesto de las regiones de los objetivos núms. 2 ó 3 [artículo 29.3 del Reglamento (CE) núm. 1260/1999].

En octavo lugar, se insta a las instituciones europeas y a los Estados miembros a emprender una labor de simplificación y descentralización de la gestión financiera de los Fondos estructurales, a través de tres instrumentos concretos (una nítida delimitación de las responsabilidades respectivas de los países miembros, sus interlocutores y la Comisión Europea, la reducción del aparato burocrático y la acentuación de las funciones de supervisión, evaluación y control).

En la práctica, la Comisión Europea no procede a transferir los fondos europeos a los Estados miembros sin antes asegurarse de que los programas de desarrollo que adopta sean realmente aplicados de forma específica sobre el terreno. Con el fin de estimular la puesta en marcha de un nuevo programa, la Comisión abona un anticipo inicial del 7% en el momento de su adopción oficial, debiendo los Estados miembros presentar acto seguido

REFLEXIONES GENERALES SOBRE LA POLÍTICA REGIONAL EUROPEA

ante ella las solicitudes de pago, reembolsándose sólo los gastos que han sido certificados.

A estos efectos, los Estados miembros designan para cada uno de los programas una «autoridad de gestión» responsable de la selección de los proyectos y una «autoridad de pago» encargada de la certificación de los gastos y de las solicitudes de pago a la Comisión. A esta última compete garantizar que todos los gastos declarados en virtud de los fondos europeos se ajustan estrictamente a la legislación comunitaria en materia de admisibilidad, así como a las demás políticas sectoriales de la UE. Cuando la Comisión observe que los controles nacionales no son suficientes, o bien cuando detecte irregularidades, está habilitada para ordenar la suspensión de los pagos, o incluso para solicitar el reembolso de cantidades ya pagadas, lo que no es nada infrecuente por otra parte.

En noveno lugar, se restringe a cuatro el número máximo de iniciativas comunitarias, garantizándose su financiación gracias a la reserva del 5% de los créditos de compromiso de los Fondos (artículo 20 del Reglamento del Consejo 1260/1999):

- a) INTERREG III fomenta la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, es decir, la creación de relaciones de cooperación y colaboración que superen las fronteras, con objeto de estimular la constitución de zonas económicas transfronterizas y la formulación de estrategias comunes de desarrollo territorial, a fin de lograr una ordenación equilibrada de territorios que abarquen varias regiones. Su financiación corre a cargo del FEDER. Se beneficia de al menos el 50% de los créditos de compromiso⁵²;
- b) EQUAL está dirigido a la lucha contra las desigualdades y las discriminaciones en el acceso al mercado de trabajo. Se financia a través del FSE⁵³;
- c) URBAN II respalda las estrategias y actuaciones innovadoras tendentes al desarrollo sostenible de las ciudades por la vía de su rehabilitación y de los barrios en crisis. Se financia con cargo al FEDER⁵⁴; y
- d) LEADER +, cuya finalidad es bien conocida (promover el desarrollo por parte de los agentes socioeconómicos de los territorios rurales de nuevas estrategias locales de desarrollo sostenible), se financia a través del FEOGA, Sección Orientación⁵⁵.

⁵² Son 4.875 millones de euros en total, de los que 900 millones de euros corresponden a España.

⁵³ Son 2.847 millones de euros totales, de los que 485 se destinan a España.

⁵⁴ Son 700 millones de euros en total, correspondiendo a España 106 millones de euros.

⁵⁵ El Comité de dirección de LEADER +, presidido por la Comisión Europea, anunció en su primera reunión, celebrada en noviembre de 2002, que desde el comienzo del período de programación en 2000, se habían aprobado 72 programas en la UE, incluidos 9 programas nacionales (Austria, Dinamarca, Grecia, Finlandia, Francia, Irlanda, Luxemburgo, Portugal y Suecia), 61 programas regionales (Bélgica, Alemania, Italia, Países Bajos, España y Reino Unido) y 3 programas de redes nacionales (Alemania, Italia y España).

En décimo lugar, se confiere una dotación financiera especial a favor de los países miembros beneficiarios del Fondo de Cohesión, con el fin de que puedan conservar durante el septenio el nivel global medio de ayuda per cápita alcanzado en 1999⁵⁶.

En undécimo lugar, se mantiene el Fondo de Cohesión, de acuerdo con el parecer no sólo de la Comisión Europea, que desde un principio había dejado clara su posición al respecto, sino además del Comité Económico y Social⁵⁷, del servicio jurídico del Consejo⁵⁸ y del Parlamento Europeo⁵⁹. Es dotado de un nivel global de recursos disponibles de 18.000 millones de euros, repartidos de forma decreciente a lo largo del septenio⁶⁰.

Así y todo, la conservación de este Fondo no se logró sin sacrificios, gracias en buena medida a la agria campaña de hostigamiento auspiciada por Alemania de manera esencial:

a) su dotación anual es con mucho muy inferior a la presupuestada para el ejercicio 1999 (el presupuesto global de la UE para dicho ejercicio consigna 3.118 millones de euros en créditos de compromiso, lo que supone un incremento del 8,6% respecto al año 1998, y una diferencia superior al 16% con relación a la dotación correspondiente al año 2000, que asciende a 2.615 millones de euros). Repárese en que el total de pagos efectivos relativos al Fondo de Cohesión correspondientes al Presupuesto de la Unión Europea de 2002 se eleva a sólo 2.789 millones de euros;

b) se prevé la revisión en el año 2003 de la idoneidad para acogerse al Fondo con arreglo al criterio del 90% del PIB medio, de manera que «en caso de que un Estado miembro haya dejado de cumplir los criterios para acogerse a esta ayuda, los recursos del Fondo de Cohesión se reducirán en consecuencia» (sic);

c) el Consejo está facultado para decidir, por mayoría cualificada y previa recomendación de la Comisión Europea, que el Fondo no financie nuevos

Está previsto un gasto global, durante el presente período 2000-2006, de 5.046,5 millones de euros, de los cuales 2.105,1 millones de euros corresponde financiarlos por la Sección Orientación del FEOGA y el resto a través de aportaciones públicas y privadas. Se desglosa en 3 capítulos, relativos al apoyo de las estrategias de desarrollo rural territoriales, integrados y piloto, fundados en un enfoque ascendente (núm. 1, con 4.377,6 millones de euros, equivalente al 86,75%), así como de la cooperación interterritorial (núm. 2, con 504,8 millones de euros, o sea, el 10% del total) y a la integración en una red y asistencia técnica (núm. 3, 164,1 millones de euros, esto es, el 3,25% del total). Vid. más datos en la *Newsletter de la DG de Agricultura*, núm. 50, de diciembre de 2002/enero de 2003.

⁵⁶ Corresponde a España la cantidad de 200 millones de euros.

⁵⁷ Dictamen CES núm. 469/97, de 23 de abril, entre otros.

⁵⁸ Vid. su dictamen de 8 de noviembre de 1998.

⁵⁹ Vid. la votación de la sesión plenaria de 19 de noviembre de 1998.

⁶⁰ Reglamentos (CE) núm. 1264/99 y núm. 1265/99, del Consejo, de 21 de junio, DOCE L núm. 161, de 26 de junio. Vid. la Comunicación de la Comisión «Los fondos estructurales y su coordinación con el Fondo de Cohesión. Orientaciones indiativas revisadas», COM (2003) 499 final, de 25-8-2003.

REFLEXIONES GENERALES SOBRE LA POLÍTICA REGIONAL EUROPEA

proyectos o nuevas fases de los existentes en aquellos Estados miembros en los que estime que no se cumplen los criterios de convergencia económica (esencialmente, el topo de déficit público) que figuren en el Plan de Estabilidad⁶¹; y,

d) se posibilita la rebaja del porcentaje de financiación comunitaria (cifrado en un valor que oscila entre el 80% y el 85% del gasto público o equivalente), «en función de la capacidad de un proyecto para generar ingresos y de la aplicación eventual del principio de que quien contamina paga».

El reparto del presupuesto global del Fondo de Cohesión para el período 2000-2006, en precios de 1999, determina que España sea destinataria de 11.160 millones de euros (63,5% máximo, 61% mínimo), mientras que Portugal se beneficia de 3.300 millones de euros (18% máximo, 16% mínimo), Grecia de 3.060 millones de euros (18% máximo, 16% mínimo) e Irlanda de 720 millones de euros (6% máximo, 2% mínimo).

Al margen de todas estas disposiciones generales, conviene señalar que la adaptación estructural del sector de la pesca se beneficia con créditos específicos fuera de las regiones del objetivo núm. 1 (0,5% del total de créditos de los Fondos Estructurales, o sea, 1.106 millones de euros, de los que 200 corresponden a España): recuérdese que en las regiones menos desarrolladas, las del objetivo núm. 1, tales medidas se financian a través del IFOP.

También se prevén acciones innovadoras destinadas a hacer emerger y experimentar nuevas ideas en materia de desarrollo (0,51% del total de los créditos de los Fondos Estructurales, es decir, 1.000 millones de euros). Para el período en curso (2000-2006), la Comisión tiene programados tres temas de trabajo para las acciones innovadoras del FEDER (la economía regional fundada en el conocimiento y la innovación tecnológica, la sociedad de la información al servicio del desarrollo regional [eEurope-regio] y la identidad regional y el desarrollo sostenible⁶²). A ellos han de agregarse otras acciones innovadoras previstas en los campos del empleo y de la formación (financiadas por el FSE), así como en el de la pesca (financiadas por el IFOP). En el supuesto de que esta primera etapa de elaboración de nuevas estrategias y de experimentación de proyectos resulte concluyente, éstos son susceptibles de ser incluidos a continuación en las estrategias de los objetivos prioritarios.

⁶¹ A juicio del servicio jurídico del Consejo (vid. su dictamen de 8 de noviembre 1998), el establecimiento de una condicionalidad para la percepción de los recursos del citado Fondo no contradice el espíritu del TCE en tanto en cuanto se vincule a la consecución de los objetivos en materia de cohesión económica y social: sin embargo, las conclusiones del Consejo Europeo de Berlín no dejan entrever la existencia de semejante nexo, de forma que no parecen respetarse los principios de seguridad jurídica y de no discriminación entre Estados.

⁶² Vid. el informe de síntesis (vol. I) de la Dirección General de Política Regional sobre la *Evaluación temática de la Contribución de los Fondos Estructurales al Desarrollo Sostenible*, febrero de 2003.

Todo ello sin perjuicio del Instrumento de Política Estructural de Preadhesión (ISPA) y del Programa Especial de Adhesión en los sectores de la Agricultura y el Desarrollo Rural (SAPARD), que complementan el programa PHARE para favorecer el desarrollo económico y social en los países candidatos de Europa Central y Oriental.

Por último, hace apenas un año fue creado un Fondo de la Solidaridad de la Unión Europea con el propósito de poder proporcionar una inmediata ayuda financiera a los damnificados por grandes desastres naturales⁶³.

VII. CONCLUSIONES FINALES: UN PANORAMA INCIERTO

A modo de balance final, pueden destacarse tres ideas en el plano institucional. Por una parte, no deja de ser llamativo que los resultados obtenidos por el Tratado de Niza quedan lejos de las propuestas mismas de la Comisión Europea formuladas en el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea, de 25 de julio de 2001⁶⁴. Recuérdese que, en aquel documento, la Comisión sugiere reforzar el denominado «tercer nivel» (esto, los Gobiernos y las Administraciones infraestatales) como vía para afianzar el proceso de integración y, con ello, robustecer la confianza de la ciudadanía en la Unión Europea. Para implicar más activamente a las autoridades regionales y locales, es preciso, a juicio de la Comisión, adoptar entre otras medidas aquéllas tendentes a:

- 1) dialogar con las asociaciones europeas y nacionales de gobierno regional y local, con el fin de comprometer su participación en la fase inicial de formulación de las políticas comunitarias;
- 2) aplicar flexiblemente legislaciones y programas con un impacto territorial destacado, con objeto de adecuarlos a las especificidades regionales y locales;
- 3) promover la coherencia general de las políticas, en aras de una ordenación más sostenible y equilibrada del territorio europeo, considerando su impacto regional;
- 4) potenciar el papel del Comité de las Regiones, en cuanto a la preparación de informes previos a la formulación de las propuestas legislativas de la Comisión, el intercambio de buenas prácticas respecto de la participación de las autoridades regionales y locales en la fase de preparación de las políticas comunitarias, la evaluación del impacto regional y local de ciertas Direc-

⁶³ Reglamento (CE) núm. 2012/2002, del Consejo, de 11 de noviembre de 2002, DOCE L núm. 311, de 14 de noviembre.

⁶⁴ COM (2001) 428, de 25 de julio. La Comisión Europea vuelve sobre las mismas a propósito del diseño de la futura política de cohesión económica y social [vid. su comunicación sobre el *Segundo informe intermedio sobre la cohesión económica y social*, COM (2003) 14, de 20 de enero, pg. 6].

tivas y la elaboración de propuestas con vistas al incremento de su flexibilidad en su fase de aplicación; y

5) animar a los Estados miembros a mejorar los cauces de participación de las autoridades regionales y locales en el diseño de la política europea.

Por otra parte, las sucesivas modificaciones de los Tratados no han satisfecho por completo las pretensiones de las entidades regionales y locales de participar más directa y activamente en la determinación de las grandes decisiones políticas de la Unión Europea y, de modo específico, en la elaboración de las políticas comunitarias⁶⁵.

Por último, es de observar el languidecer actual del Comité de las Regiones. Las razones que explican este estado de cosas se resumen, por un lado, en la denuncia recurrente de las regiones de la atribución de una presencia sobreponderada a los representantes de las entidades locales, por otro en la falta de consideración respecto de las reivindicaciones jurídico-políticas de aquéllas (el Tratado de Niza sería la prueba concluyente de ello) y, por último, en la tendencia hacia la conversión del Comité de las Regiones en un órgano técnico, más que político. No es de extrañar entonces que las entidades regionales no estimen en su mayor parte que el Comité de las Regiones constituya una plataforma idónea para atender sus aspiraciones de intervenir más decisivamente en la toma de decisiones de las instituciones europeas.

En lo que atañe al desarrollo de la política regional a través de los Fondos Estructurales, es preciso resaltar varias consideraciones fundamentales. En primer lugar, los datos disponibles apuntan que se ha producido una dismi-

⁶⁵ Vid. al respecto, E. ALBERTÍ y E. ROIG: *Perspectivas actuales del proceso de integración europea*, EuropaFutura.org, (2002), IEA-Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, Barcelona, pgs. 73 y ss. No está de más recordar que el Parlamento Europeo solicitó a finales de 2002, a través de su Comisión de Asuntos Constitucionales, que las autoridades regionales y locales puedan adaptar la aplicación de la legislación de la UE a sus propias necesidades, y que, además, se les otorgue legitimación activa para recurrir directamente al TJCE, dando así el visto bueno al informe elaborado por el eurodiputado socialista italiano Giorgio Napolitano sobre el «papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea», al que se presentaron 174 enmiendas (final, A5-0427/2002, 4 de diciembre de 2002). El informe fue aprobado con los votos a favor de los grupos socialista, verde e Izquierda Unitaria –18 en total– y en contra de la Unión para la Europa de las Naciones y Partido Popular Europeo y, a excepción de la eurodiputada catalana Concepció Ferrer.

Otro aspecto destacado sobre el que hizo hincapié el informe radica en la posibilidad de «intensificar la cooperación entre las Asambleas Regionales y el Parlamento Europeo, en particular con su Comisión de Política Regional», apostando además en pos de que «toda consulta previa pase por el Comité de Regiones», e incluso por «asociaciones europeas de defensa de los intereses regionales» (sic), y del fomento institucional de la colaboración transfronteriza interregional.

El informe no toca, sin embargo, la espinosa cuestión de la eventual participación de las regiones en los Consejos de Ministros de la UE, como hacía un informe anterior elaborado por el eurodiputado francés Alain Lamassoure.

nución sustancial de las disparidades regionales, en cuanto a la renta media por habitante entre regiones, y sobre todo entre Estados miembros, durante el período 1987-1997. En detalle, el PIB medio por habitante de las regiones más pobres, donde habita el 10% de la población de la Unión, ha pasado del 54,2% en 1987 al 61,1% en 1997, y el PIB de los cuatro países más pobres de la Unión Europea (Grecia, Portugal, Irlanda y España) ha crecido del 68% en 1988 al 79% en 2000⁶⁶.

Esta recuperación parece haber sido impulsada por el proceso de integración económica europea, pero también por la acción de los Fondos Estructurales europeos. En concreto, la contribución de los Fondos al crecimiento durante el período de 1989-1999 habría sido del orden del 1/2% por año en las regiones del objetivo núm. 1, de modo que su efecto acumulativo habría dado lugar a un aumento de cerca del 10% del PIB en Grecia, en Irlanda y en Portugal, y de más del 4% en España, estimándose en unos 2,2 millones el número de puestos de trabajo mantenidos o creados con las ayudas europeas.

En segundo lugar, no se puede ocultar ni que las divergencias entre las regiones más ricas y las más pobres se mantienen en niveles muy importantes, ni que la tasa de paro en aquéllas sigue constituyendo una fuente de permanente preocupación (las tasas de empleo y desempleo en las regiones mejor situadas al respecto –aquéllas con tasas de empleo más elevadas y con el 10% de la población– alcanzaron una media del 77,2% y del 2,7% respectivamente en 2000, frente al 46% y al 21,9% de las regiones peor situadas⁶⁷, ni tampoco que permanecen otras clases de desequilibrios, en materia de investigación y desarrollo tecnológico, infraestructuras, educación y formación continua, sociedad de la información, calidad medioambiental, etcétera⁶⁸.

En tercer lugar, en estrecha conexión con lo anterior, tampoco puede soslayarse el hecho de que una parte muy considerable de las regiones europeas

⁶⁶ Vid. Comisión Europea: *Primer Informe intermedio sobre la cohesión económica y social*, COM (2002) 46 final, de 30 de enero, pgs. 8 y ss.; y, en lo que atañe a España, el informe del Instituto de Estudios Económicos, elaborado en 2003 a partir de un documento de trabajo de Julio ALCAIDE INCHAUSTI y Pablo ALCAIDE GUINDO: *Evolución económica de las Comunidades Autónomas 1975-2000*

⁶⁷ Vid. Comisión Europea: *Primer Informe intermedio sobre la cohesión económica y social*, COM (2002) 46 final, de 30 de enero, pgs. 9 y ss.. Vid. los datos más recientes y precisos en la materia en A. BEHRENS: *Regional Gross Domestic Product in the European Union 2000*, Eurostat, 15/01/2003; y, en lo que se refiere a las regiones periféricas y ultraperiféricas, el informe final de síntesis de marzo de 2003 intitulado *Analyse des régions insulaires et des régions ultrapériphériques de l'Union Européenne*, compuesto de dos partes (I, *Les territoires et les régions insulaires*; y, II, *Les régions ultrapériphériques*), llevado a cabo por el consorcio Planistat Europe y Bradley Dunbar Ass.

⁶⁸ Vid. Comisión Europea: *Primer Informe intermedio sobre la cohesión económica y social*, COM (2002) 46 final, de 30 de enero, pgs. 11 y ss.

REFLEXIONES GENERALES SOBRE LA POLÍTICA REGIONAL EUROPEA

que se han beneficiado de un elevado nivel de apoyo y asistencia, incluidas todas las de España, han tendido a crecer por debajo de la media europea. Tanto es así que de las 44 regiones que ingresaron en el objetivo núm. 1 en 1989, sólo una ha conseguido salir del mismo (se trata de Abruzzo, Italia).

Si se pretende que los Fondos Estructurales y de Cohesión, junto con las Iniciativas comunitarias y demás instrumentos mencionados, contribuyan a reducir claramente tales disparidades y desequilibrios y a crear condiciones favorables para el crecimiento, en aras de la consecución de la cohesión económica y social, es preciso hacer un esfuerzo mayor y más continuado del realizado hasta la fecha⁶⁹. Se requiere entonces reforzar y desarrollar los mecanismos e instrumentos redistributivos existentes y configurar otros nuevos. Es una exigencia que además hoy día se torna imperiosa, a la vista de la inminencia de la ampliación de la Unión Europea a otros 10 Estados, que previsiblemente ha de llevar aparejada el incremento de las disparidades⁷⁰.

⁶⁹ Los representantes regionales vienen postulando que el nivel mínimo de recursos que deben destinarse a la consecución del objetivo de la cohesión económica y social después de 2006 se cifra en el 0,45% del PIB europeo, tesis a la que se suma el Parlamento Europeo desde la adopción del informe de la Sra. SCHROEDTER de noviembre de 2002 sobre el: *Primer Informe intermedio sobre la cohesión económica y social*, [Vid. COM (2002) 46 final, de 30 de enero].

Esta reivindicación ha sido reiterada por el Comité de las Regiones en una reunión extraordinaria celebrada a principios de mayo de 2003 en Leipzig (Alemania), en la que se ha lamentado que la política regional actual sólo alcance el 0,41% contando los Fondos Estructurales, los de preadhesión y las ayudas previstas para los nuevos Estados miembros. La declaración final de la conferencia de Leipzig de 21 de mayo de 2003 (CDR 118/2003 fin) señala por lo demás que la próxima reforma de esta política debe seguir seis principios rectores, dotándola de auténtico carácter comunitario, proporcionándola un enfoque y un método también comunitarios, ampliando el papel del gobierno local y regional e incluyendo la dimensión territorial en el objetivo de la cohesión económica y social. Por añadidura, las regiones ponderan la necesidad de coordinar la política regional con las principales políticas sectoriales, confiriendo la debida relevancia al desarrollo sostenible y a la competitividad equilibrada. La declaración reclama asimismo el mantenimiento de la concentración en las regiones y en los países menos desarrollados, así como el desarrollo de un nuevo Objetivo 2 de competitividad regional y cohesión territorial para las regiones que no puedan acogerse al Objetivo 1.

⁷⁰ De acuerdo con los datos manejados por la Comisión Europea, la inminente ampliación de la UE a 25 miembros representa un desafío sin precedentes, en cuanto entraña: –un incremento extraordinario de las disparidades económicas: en términos de PIB por habitante, la diferencia entre el 10% de la población que habita en la 10 regiones más prósperas y el 10% de la población de las regiones menos prósperas «habrá hecho más que doblarse con relación a la situación actual en la Europa de los quince» (sic); –un cambio geográfico en el reparto de las desigualdades: en la UE-25, el 25% de la población –116 millones de personas– habitarán regiones en las que el PIB por habitante será inferior al 75% de la media comunitaria, con la particularidad de que 6 de cada 10 ciudadanos de aquellas regiones procederán de los Estados de nuevo ingreso. En la actualidad, las cifras son sensiblemente inferiores, al afectar al 18% de la población total, es decir, 68 millones de personas; –una situación del empleo menos favorable: se requiere la creación de 3 millones de puestos de trabajo para alinear el nivel medio de ocupación en los nuevos Estados miem-

No se trata, pues, de potenciar el principio de concentración de las intervenciones comunitarias a costa de reducir el montante global de las ayudas percibidas por las regiones de los actuales Estados miembros y liberar consiguientemente una fracción del presupuesto global para la financiación de iniciativas estructurales en los hoy países candidatos, como parece ser la estrategia de preparación de la UE para su próxima ampliación⁷¹. La simple redistribución de los recursos estructurales entre las regiones actualmente preceptoras y los de los nuevos países miembros, por mucho que se difiera en el tiempo, como ha sido el caso en el Consejo Europeo de Berlín de 1999, amén de constituir una solución simplista, no casa en modo alguno con los principios informadores de las políticas regional y de cohesión económica y social⁷².

bros a la de la UE, en razón de la tendencia al declive de la tasa de ocupación y de la tasa de desempleo de larga duración y de los jóvenes más elevado [COMISION EUROPEA (2003): *Segundo Informe intermedio sobre la cohesión económica y social*, COM(2003)/4 final, de 30 de enero, pgs. 4 y 11 y ss.].

Ello explica en buena medida que la Comisión Europea haya decidido a principios de abril de 2003 revisar «profundamente» (sic) sus directrices regionales y los criterios de configuración de las ayudas regionales de cara al periodo a iniciar a partir del 1 de enero de 2007, incorporando a los 10 nuevos Estados miembros, lo que ha de entrañar la elaboración de nuevos mapas nacionales de regiones asistidas para su sometimiento a la probación de aquella.

Por su parte, la reunión informal del Consejo de Política Regional celebrado el 19 de mayo de 2003 en Calcídica (Grecia) se ha saldado con la apuesta por parte de los Ministros de los 25 Estados a favor de la consolidación de las políticas europeas de cohesión con vistas a la ampliación.

⁷¹ La Comisión Europea lo ha confirmado en fechas recientes, sin perjuicio de reconocer la existencia de un amplio acuerdo sobre la necesidad de establecer un dispositivo equitativo para las regiones del objetivo núm. 1 que puedan perder su condición de elegibles por el mero hecho del descenso del PIB por habitante en la UE ampliada (el denominado «efecto estadístico» amenaza a 18 regiones con más de 21 millones de habitantes), así como ayudas regresivas («phasing out») para aquellas otras que sobrepasen el listón de un PIB superior al 75% de la media de la UE-15, y un régimen específico para las regiones ultraperiféricas de acuerdo con el art. 299 TCE, las islas menos favorecidas (art. 158 TCE) y las regiones con muy baja densidad de población (vid. la comunicación sobre el «Segundo Informe intermedio sobre la cohesión económica y social», COM [2003]/4, de 30 de enero, pgs. 4 y 5).

⁷² De mantenerse invariada esta estrategia y las condiciones actuales para el otorgamiento de las ayudas provenientes de los fondos estructurales, la ampliación conduciría previsiblemente a que España deje de percibir recursos del Fondo de Cohesión y que sólo Andalucía, Extremadura y, quizás, Galicia mantengan su status de regiones del objetivo núm. 1, puesto que se calcula que en 2005 el PNB per cápita español alcance el 93% de la media de la UE de 25-27 miembros y que la mayor parte de sus regiones del objetivo núm. 1 rebasen el umbral de una renta per cápita del 75% de la media europea (vid. el estudio especial de La Caixa: *Las ayudas estructurales de la UE a España*, Informe Mensual de septiembre de 2002, pg. 80).

Las estimaciones más recientes de la Comisión Europea van en una línea análoga (vid. su comunicación sobre el *Segundo Informe intermedio sobre la cohesión económica y social*, COM [2003]/4, de 30 de enero). Conforme a las mismas, el PIB por habitante de España se situará en torno al 84% de la media de la UE-15 en el 2003. Según los datos del PIB per cápita correspondientes al año 2000, la Comunidad Valenciana, Canarias y Castilla y León

REFLEXIONES GENERALES SOBRE LA POLÍTICA REGIONAL EUROPEA

Lo cierto es que la conclusión que se extrae del régimen aplicable durante el período 2000-2006 descrito más arriba no parece ser del todo optimista. Para muestra, un botón. No está del todo claro que las negociaciones acerca del nuevo marco presupuestario de la UE hayan estado guiadas por lo dispuesto en el Protocolo 15 sobre la Cohesión Económica y Social anejo al TCE, cuyo último párrafo proclama que «las Altas Partes Contratantes... declaran su intención de tener más en cuenta la capacidad contributiva de los distintos Estados miembros en el sistema de recursos propios, así como de estudiar medios de corregir para los Estados miembros menos prósperos los elementos regresivos que existen en el sistema actual de recursos propios»⁷³.

Sería deseable que la Comisión Europea se hiciera eco del mismo al formular sus propuestas concretas para el futuro de la política de cohesión económica y social en su tercer Informe intermedio sobre la materia, previsto para finales de 2003. Mientras no se desarrollen políticas adecuadas a cada territorio y más equilibradas (combinación de la mejora de infraestructuras y equipamientos con mayores instrumentos de mejora de los recursos humanos y de la competitividad de las empresas), las dificultades para impulsar la reducción de los desequilibrios interterritoriales se mantendrán como hasta hoy.

VIII. BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

M^a. ARIAS MARTÍNEZ: *Comunidades Autónomas y elaboración del Derecho Comunitario Europeo*, Oñati, (1998) IVAP.

J. CANTERO MARTÍNEZ: «Crónica sobre modelos europeos en materia de participación y representación de las entidades subestatales en el Consejo de Ministros de la Unión Europea», en *Revista Española de Derecho Europeo* (2002), núm. 3, pgs. 449-489.

J. L. CASTRO RUANO: *La emergente participación política de las Regiones en el proceso de construcción europea*, Bilbao (1994), IVAP.

COMISION EUROPEA: *Los Fondos Estructurales y su coordinación con el Fondo de Cohesión. Directrices para los programas del período 2000-2006*, (1999a), Comunicación de 1 de julio de 1999.

superan el umbral del 75% de la renta media europea (UE-15), cuando son hoy por hoy objetivo núm. 1 (en la UE-25, también lo rebasarían Murcia, Galicia, Ceuta y Melilla). Estos datos contrastan con los expuestos a principios de abril de 2003 por la Fundación de las Cajas de Ahorro (FUNCAS) para el año 2002. Según ésta, los habitantes españoles disponen de un 87,8% de la renta media europea (87,46% en 2001).

⁷³ Vid., en contraste, el resumen de la actividad durante el año 1998 en el sector de la política de cohesión económica y social a través de los Fondos Estructurales, Comisión Europea: *Décimo informe anual de los Fondos estructurales, correspondiente al año 1998*, COM (1999) 467 final, de 15 de octubre.

JUAN RAMÓN FERNÁNDEZ TORRES

M. IZQUIERDO BARRIUSO: *La Unión Europea ante las Entidades Locales y Territoriales*, Madrid, (2001) El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 606 pgs.

M. MORENO VÁZQUEZ: *Comité de las Regiones y Unión Europea*, (2001) Valencia, Tirant lo Blanch.

P. PÉREZ TREMPES (coord.): *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Marcial Pons, Madrid (1998).

G. VANDERSANDEN (ed.): *L'Europe et les régions, aspects juridiques*, Bruselas (1997), Universidad de Bruselas.

J. VERGÈS (ed): *L'Union européenne et les collectivités territoriales*, París (1997), Económica.