

# LA POLITICA REGIONAL DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

por ANTONIO ORTIZ-ARCE (\*)

## SUMARIO

I. INTRODUCCION.—II. LA SITUACION PARA UNA POLITICA REGIONAL COMUNITARIA: LOS DESEQUILIBRIOS REGIONALES.—1. A escala de la Comunidad de Seis.—2. A escala de la Comunidad de Nueve.—III. LA POLITICA REGIONAL COMUNITARIA EN LA ETAPA DE LA UNION ADUANERA.—1. El proceso de actuación.—2. Las vías de actuación: a) El control de las ayudas nacionales para el desarrollo regional. b) La intervención financiera con alcance regional: el Fondo social europeo, el Fondo europeo de orientación y de garantía agrícola y el Banco europeo de inversión.—IV. LA POLITICA REGIONAL COMUNITARIA EN LA ETAPA DE LA UNION ECONOMICA Y MONETARIA.—1. El proceso de actuación.—2. Las vía de actuación: a) La coordinación de las políticas económicas y de las ayudas nacionales para el desarrollo regional. b) La intervención financiera para el desarrollo regional: el Fondo europeo de desarrollo regional.—V. CONCLUSIONES.

### I. INTRODUCCION

LA creación en 1975 del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (1) ha supuesto una de las principales realizaciones comunitarias en el paso a la segunda etapa de la Unión Económica y Monetaria. La nueva perspectiva sobre la corrección de los desequilibrios regionales en el marco de la CEE se ha justificado al resultar insuficientes los mecanismos de la economía de mercado, al constatarse las dificultades e inconvenientes de las financiaciones exclusivamente nacionales y compartimentadas de las regiones menos desarrolladas con la puesta en peligro de la realización de una política general de expansión; la entrada en la Comunidad de tres nuevos Estados acentuó desfavorablemente la situación existente.

En realidad, el Tratado de Roma no establece una política independiente, de modo que la dimensión regional queda englobada en principio en la política general de

(\*) Profesor adjunto de Derecho Internacional Privado, Facultad de Derecho de Madrid (Complutense).

(1) Reglamento (CEE) núm. 724/75 del Consejo de 18 de marzo de 1975, en JOCE, núm. L/73, de 21 de marzo de 1975; se contienen también la Decisión núm. 75/185, sobre creación del Comité de política regional y el Reglamento financiero, aplicable al presupuesto general de la Comunidad, pero con disposiciones particulares aplicables al Fondo. En la bibliografía sobre la política regional de la CEE, cabe hacer referencia, dentro de las obras generales comunitarias, a IPSEN, H. P.: *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen, 1972, págs. 950-961, y CARTOU, L.: *Organisations européennes*, Paris, 1971, págs. 234-242; en un plano específico, principalmente, VAN GINDERACHTER, J.: «La politique régionale de la Communauté, justifications, modalités et propositions», *Rev. M. C.*, 1973, págs. 468-486; CROS, J.: «Les déséquilibres géographiques dans la CEE face aux objectifs de l'Union Economique et Monétaire», *Rev. d'Econ. Polit.*, 1974, págs. 145-172, y MELCHIOR, M.: «Aspects juridiques de la politique régionale de la Communauté», en Institut d'Etudes Juridiques Européennes (Liège), *L'Europe et ses régions*, Liège-La Haye, 1975, págs. 23-126.

expansión. La acción a escala regional se configura como equivalente a «desarrollo armónico» en el preámbulo del Tratado, en el que se manifiesta la preocupación «por reforzar la unidad de sus economías y por asegurar el desarrollo armónico, reduciendo la diferencia entre las distintas regiones y el retraso de las menos favorecidas» e igualmente en el artículo 2, según el cual, «la Comunidad tiene como misión... promover un desarrollo armónico de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada». El cuadro regional se configura también para permitir acciones particulares, implicando inclusive derogaciones a la puesta en práctica de determinadas políticas comunes durante el período transitorio; así en materia de política agrícola, el artículo 39,2 a) señala la necesidad de tener en cuenta en su elaboración «el carácter particular de la actividad agrícola derivada de la estructura social de la agricultura y de las disparidades estructurales y naturales entre las diversas regiones agrícolas», y, en materia de política de transportes, el artículo 75,3 prevé el procedimiento de unanimidad en el seno del Consejo para la adopción de disposiciones «susceptibles de afectar gravemente el nivel de vida y empleo en ciertas regiones», estableciendo finalmente el artículo 80,2, con mayor dosis de regionalidad, la autorización por la Comisión de las tarifas de sostenimiento en base a las «exigencias de una política económica regional apropiada». A pesar de la prohibición de las ayudas concedidas por los Estados en cuanto «falsean o amenazan con falsear la concurrencia favoreciendo ciertas empresas o ciertas producciones», el artículo 92,3 a) y c) considera que, con ciertas condiciones, pueden ser «compatibles con el Mercado Común... las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida es anormalmente bajo o en las que se padece un grave desempleo» y «las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de ciertas actividades o de ciertas regiones económicas, cuando no alteren las condiciones de intercambio en una medida contraria al interés común». La eventualidad de la alteración grave de una situación económica regional durante el período de transición resultaba motivo en base al artículo 226 para que un Estado miembro pudiera solicitar la autorización para «adoptar medidas de salvaguarda, permitiendo reequilibrar la situación y adaptar el sector interesado a la economía del Mercado Común».

A nivel de los órganos prometidos o establecidos en función de determinadas políticas comunes o inclusive de la política general de la Comunidad, la dimensión regional es recogida en el artículo 40, creando un fondo de orientación y de garantía agrícola (definitivo Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola), en los artículos 123 a 128, instituyendo el Fondo Social Europeo «con la misión de promover en el interior de la Comunidad las facilidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores», y, sobre todo, en los artículos 129 y 130, estableciendo el Banco Europeo de Inversión, entre cuyos fines se cuenta «el financiamiento de... los proyectos, previendo el desarrollo de las regiones más desfavorecidas». Sin embargo, en la Conferencia de Mesina de 1955, con motivo de la reunión del Consejo de Ministros de la CECA y donde se establecieron las opciones de base para la creación de la futura CEE, se convino, entre otras medidas, en la necesidad de crear un «Fondo de Inversión Europeo», con el objetivo de conseguir «el desarrollo en común de las virtualidades económicas europeas y, en particular, el desarrollo de las regiones menos favorecidas de los Estados participantes»; en el Informe —denominado «Informe

Spaak—, remitido en 1956 por los jefes de las delegaciones del Comité intergubernamental creado, a los ministros de asuntos extranjeros, se propusieron reglas precisas en cuanto a la justificación del fondo —indispensable «para asegurar las condiciones de un desarrollo equilibrado y sin fallos del Mercado Común»— y dotación, con un capital de 1.000 millones de u. c., además de las contribuciones suplementarias suministradas por los Estados miembros en el curso de los cinco primeros años y de los empréstitos realizados en los mercados de capitales europeos e internacionales, que se estimaba podrían suponer a una adición de 300 millones de u. c. en cada uno de los cinco primeros años; con respecto a sus objetivos, el Fondo debía contribuir a la financiación de los proyectos de infraestructura de interés europeo en los ámbitos de los medios de comunicación, producción y transporte de energía, en los proyectos relativos a las regiones subdesarrolladas y en los proyectos de reconversión de empresas, con la eventual creación de nuevas actividades, aunque el principal papel estaba en manos de los Estados, «a los que el Fondo dejaba la responsabilidad de deducir las soluciones apropiadas a cada caso, aunque pidiéndoles comprometer su responsabilidad» (2). Este Fondo, que habría tenido una parte activa en la realización de una política regional no exclusivamente nacional dentro de a CEE, fue transformado, pero ya como institución bancaria, en el Banco Europeo de Inversión.

Puesta en marcha la Comunidad, el factor regional ha sido tenido en cuenta tan sólo a los efectos de la excepción en favor de las políticas regionales nacionales de la incompatibilidad de las ayudas estatales con el Mercado Común y de la adopción de medidas correctoras, a cargo principalmente del Banco Europeo de Inversión, por las consecuencias de la política expansionista económica de la Comunidad, que no ha supuesto sustancialmente una modificación de los desequilibrios existentes en 1957 (3). En esa fecha, resultaban significativas, en cuanto suponían el reconocimiento particularizado de regiones objeto de ayudas nacionales al desarrollo, las referencias en el artículo 92,2 c) del Tratado de Roma a la «Zonenrandgebiet», a «ciertas regiones de la República Federal de Alemania afectadas por la división», con la consecuencia de que tales ayudas eran exceptuadas de pleno derecho del régimen general de incompatibilidad con el Mercado Común, «en la medida en que son necesarias para compensar los inconvenientes económicos causados», y, en el Protocolo concerniente a Italia, a «los desequilibrios de estructura de la economía italiana, en particular... las zonas menos desarrolladas en el Mediodía (Mezzogiorno) y en las islas».

(2) Sobre el Fondo Europeo de Inversión, véase BECKER, M.: «La Banque Européenne d'Investissement», N. E. D. (La Documentation Française), núms. 4022-4023, 17 septiembre 1973, págs. 10-11, y ROMUS, P.: «La création du Fonds Européen de Développement Régional: début de la politique régionale européen», Rev. M. C., 1975, pág. 149.

(3) En su primera comunicación al Consejo sobre la política regional, junio 1965, la Comisión señalaba que «en la fecha de la creación del Mercado Común, el producto por habitante de las regiones más desarrolladas podía alcanzar, según las estadísticas disponibles, el triple del de las regiones más desfavorecidas de la Comunidad; aunque se hayan obtenido algunos resultados por las políticas regionales actuadas en los Estados miembros, no figura que estas diferencias se hayan reducido notablemente en estos últimos años». En la Propuesta de decisión hecha por la Comisión sobre la organización de los medios de acción de la Comunidad en materia de desarrollo regional y presentada al Consejo el 17 de octubre de 1969 (JOCE, de 28 de noviembre de 1969), se señalaba también que los Gobiernos nacionales no habían llegado a «equilibrar en la medida deseable las tendencias naturales de las empresas a implantarse en las regiones ya desarrolladas», habiéndose mantenido en general los desequilibrios regionales.

con la consecuencia de que formalmente se recomendaba el empleo de los recursos del Banco Europeo de Inversión y del Fondo Social Europeo; en 1972, con motivo de la ampliación de la Comunidad, y dentro de los actos convencionales concluidos el 22 de enero, el protocolo número 30, relativo a Irlanda, recomendaba igualmente, con respecto al nuevo Estado miembro, la puesta en práctica por las instituciones de la Comunidad de «todos los medios y procedimientos previstos por el Tratado de la CEE».

Como política regional se ha entendido esencialmente, en el cuadro de la Comunidad, la política de desarrollo regional tendente a reducir o suprimir las disparidades o desequilibrios existentes a nivel regional; consecuentemente, la región objeto de la atención comunitaria ha sido en principio la región-problema, con una situación desfavorable de desarrollo y justificando, por tanto, una acción estatal considerada como compatible con el Mercado Común, además de una ayuda comunitaria a través del Banco Europeo de Inversión, del Fondo Social Europeo o del Fondo de Orientación y Garantía Agrícolas. Principalmente ha sido la Comisión la propugnadora de tal óptica de la región como cuadro exigiendo desarrollo, ya que en la Asamblea parlamentaria europea o Parlamento europeo la concepción ha llegado a ser más amplia, apuntándose en alguna ocasión inclusive hacia la región como cuadro de participación colectiva, con una visión descentralizadora no compartida por varios Estados miembros y con un protagonismo de las regiones con evidentes implicaciones políticas que no resultaban aceptadas en la existente fase de integración (4).

Sin haberse llegado, en la situación presente, a una Comunidad dotada de medios financieros autónomos para llevar a cabo una política regional propia, circunscrita al desarrollo regional, se podrán advertir diferencias cualitativas sobre la función de la Comunidad entre el período ya transcurrido de la consecución de la Unión Aduanera y el período abierto en 1971, de entrada a la Unión Económica y Monetaria; la integración en la Comunidad en 1972 de nuevos Estados con problemas regionales ha reforzado la urgencia del cambio.

## II. LA SITUACION PARA UNA POLITICA REGIONAL COMUNITARIA: LOS DESEQUILIBRIOS REGIONALES

Las disparidades de estructuras económicas entre los Estados miembros ha sido muy amplia, repercutiendo en evidentes desequilibrios de desarrollo, que resultan más

(4) Respecto a las diversas concepciones sobre las regiones en la Comisión y en el Parlamento Europeo, véase MASSART-PIERARD, F.: «La définition de la région au sein de la CEE», en Centre d'Etudes Européennes, Université Catholique de Louvain, *La politique régionale du Marché Commun*, Bruselas, 1971, páginas 129-134. En cuanto a las tendencias sobre la planificación regional tras 1945 en la Europa de economía de mercado y el alcance de la descentralización administrativa, cabe hacer referencia a QUERMONNE, J. L.: «Dal centralismo al separatismo. Tradizione centralizzatrice e regionalizzazione in Francia», en *Le regioni e l'Europa*, Supp. 8, *Rel. Internazionali*, 19, febrero 1972, págs. 53-56, y JEGOUZO, Y.: *L'élaboration de la politique de développement dans l'Europe communautaire*, Paris, 1970, págs. 124-170. Sobre las diferentes misiones cumpliendo las regiones en los países de la CEE, QUERMONNE, J. L.: «Les problèmes structurels du développement régional dans le Marché Commun», en *La politique régionale...*, op. cit., págs. 83-86, y GAUDEMET, P. M.: «Les problèmes financiers de la régionalisation», en «Les problèmes financiers de la régionalisation en Europe», N. E. D. (La Documentation Française), números 4088-4090, 9 mayo 1974, págs. 7-17.

acentuados al nivel comunitario que al propio nivel nacional. Dentro de la tipología de las regiones en situación de subdesarrollo económico, o con una economía decreciente, o con índices tales como el de un producto interior bruto por habitante inferior a la media comunitaria, se han ido añadiendo nuevas regiones con desequilibrios producidos por la intensificación de la concurrencia, por la existencia de crisis sectoriales (en la industria textil, en la minería del carbón...), por la reducción o supresión de tarifas aduaneras... a las regiones que ya contaban con desequilibrios tradicionales originados por su estructura básicamente agrícola y apenas diversificada en su producción (caso del «Mezzogiorno» italiano). Las diferencias regionales traducen diferencias en la dosificación de la importancia de los sectores agrícola, industrial y servicios, en la dimensión y dinamismo de las empresas de tales sectores y en los propios factores regionales (infraestructuras, disponibilidad de recursos naturales, medio social y cultural, existencia de mano de obra cualificada...). Así, fácilmente se rebasó la calificación dada en el Tratado de Roma y en el Protocolo relativo a Italia de la «Zonenrandgebiet» y del «Mezzogiorno», como las regiones objeto de preocupación comunitaria; la amplia tipología regional en la Comunidad, con profundas divisiones entre las regiones agrícolas del oeste y del sur y las zonas industriales del norte y del oeste, se ha acentuado aún más en su complejidad con la ampliación de 1972, al englobarse nuevas regiones con predominio agrícola o con industrias en crisis, necesitadas de reconversión y readaptación, como han implicado las accesiones de Irlanda y del Reino Unido, respectivamente.

### 1. A escala de la Comunidad de Seis.

La Comunidad primitiva ha visto acumularse los desequilibrios regionales de un modo ciertamente multiforme, oscurecido en la medida en que los necesarios reajustes regionales eran absorbidos por la consecución de las diferentes políticas sectoriales puestas en práctica, principalmente la política agrícola de sostenimiento de precios. A las regiones con economía agrícola atrasada (Mezzogiorno italiano, Bretaña francesa) o prevalente (caso de las regiones francesas del centro y del oeste), se añadían las regiones fronterizas orientales de la República Federal Alemana, poco atrayentes para la inversión industrial, y las regiones con industrias en declive (sur del Limburgo belga y la propia región alemana del Rhur), con la consecuencia de un panorama de regiones-problemas ampliamente complejo.

Los tipos de regiones-problema de la Comunidad de los seis que aparece en el Memorandum de la Comisión, transmitida en octubre de 1969 al Consejo, resultan ampliamente tibios, considerando en dificultad «las regiones monoindustriales que no han logrado adaptarse a las transformaciones sectoriales» y las regiones de prevalente agricultura, pero con economía pobre y sin posibilidades de reconversión industrial, en correspondencia con una Comunidad centrada en la vía de la unión aduanera, en la puesta en práctica de la libre circulación de mercancías, capitales, personas y servicios y en la que la perspectiva de desarrollo regional quedaba relegada por la consecución de la política agrícola común y el plegamiento a la libre concurrencia de las ayudas estatales y atendida tan sólo por las esporádicas actuaciones del Banco Europeo de Inversión, del Fondo Social Europeo y del Fondo Euro-

peo de Orientación y Garantía Agrícolas (que comenzó a funcionar en 1964), aunque con más reducidas dotaciones presupuestarias. Detrás de esta tipología regional difusa se podía constatar en 1970 que, sobre las 97 regiones de la Comunidad de los Seis, tan sólo 40 regiones superaban la media del producto interior bruto por habitante, en tanto que 21 regiones presentaban, en relación con tal medida, diferencias negativas superiores al 20 por 100. Siguiendo con el índice del producto interior bruto por habitante, cabía señalar, en 1969, que todas las grandes regiones alemanas federales estaban por encima de la media comunitaria, mientras que en una posición mixta se encontraban las regiones francesas y del Benelux, estando situadas todas las regiones italianas por debajo de la media; el grado de diferencia existente entre las regiones de Italia era de 11 veces mayor respecto al de la República Federal Alemana, cuatro veces mayor respecto al del Benelux, aunque tan sólo casi dos sobre el de Francia (5).

Junto a las diferencias de producto interior bruto, reveladoras del nivel de vida, se ha de tener en cuenta también el nivel de empleo como índice de desequilibrio regional, siguiendo así los criterios establecidos en el artículo 92,3 a) del Tratado de Roma —a los efectos de la eventual compatibilidad de las ayudas concedidas por los Estados con el Mercado Común—, aunque en relación con la estructura sectorial de las regiones, con objeto, así, de mejor determinar y cualificar los desequilibrios regionales existentes. En esta línea, los índices de empleo en la Comunidad revelaban como regiones más desfavorecidas las de Sardeña, Sicilia, Campania, Sur (esto es, Puglia-Basilicata-Calabria), Lazio, siempre en Italia; las provincias belgas de Limburg y de Luxembourg; la región alemana del Saar, y ciertas zonas francesas del Mediterráneo y del sudoeste; el índice de paro relacionado podía ser cualificado variando los motivos del despido o de la renuncia prevalentes en la República Federal Alemana, Francia o Benelux, o de búsqueda de primer empleo, causa principal en Italia, e igualmente por clases de edad. Teniendo en cuenta la estructura del empleo permanente, cabe advertir una íntima relación entre los índices elevados de paro y el predominio del empleo en la agricultura, como revela el caso de las regiones italianas del Mediodía («Mezzogiorno») (con un índice de paro medio durante 1966-1967 cercano al 10 por 100), supuesto de regiones atrasadas o subdesarrolladas, mientras que índices menores de paro referidos al oeste y sudoeste francés revelaban un empleo permanente algo menor en la agricultura, pero sobre todo los índices referidos a las regiones de Limburg y de Luxemburgo belgas (con un índice del 8 por 100, aunque afectando a una población reducida), e incluso del Saar alemán, se correspondían con índices notables de empleo permanente en la industria, tratándose de regiones deprimidas

(5) Según datos de CEE: *L'évolution régionale dans la Communauté. Bilan analytique*, Bruselas, 1971, y del Groupe d'Etude de Comptabilité Régionale en Europe: *La Comptabilité régionale en Europe, données et méthodes*, en Ministerio italiano del Lavoro e della Provvidenza Sociale: *La política dell'impiego nella CEE* (presentado el 24 de junio de 1971 al Consejo de Ministros de Asuntos Sociales de la CEE), en *Le regioni e l'Europe*, op. cit., págs. 90-94. Un análisis comparado sobre las disparidades regionales en España y en algunos países de la Comunidad de los Seis, poniéndose de relieve la importancia de los factores de «desarrollo espontáneo», junto con los procesos emigratorio incontrolado y turístico peculiar, además del carácter aislado e inconexo de las medidas de gobierno adoptadas, siempre en el caso español, en *Informe sociológico sobre la situación social de España, 1970*. Fundación Foessa, Madrid, 1970, páginas 261-279.

necesitadas de reconversión, al estar en declive algunas de sus principales actividades económicas (6).

De acuerdo con las tablas de estructura sectorial del empleo en la Comunidad de los Seis (véase el cuadro número 1), y ya a escala nacional, Italia, con el 7,6, y en menor medida Francia, con el 5,7, resultaban los países con un mayor porcentaje de la población dedicada a la agricultura, mientras en la República Federal Alemana el mayor porcentaje correspondía a la industria, con el 19,7, seguido muy de cerca por Francia y Bélgica, con el 16,7 y el 16,6 respectivamente; en relación con el sector terciario de los servicios, los países con un mayor porcentaje de empleo resultaban Francia, con el 19,3; Países Bajos, con el 18,3, y Bélgica y República Federal Alemana, con el 17,7 y el 16,1, siendo Italia el país menos terciario, con el 12,4; con respecto a estos grandes sectores de actividad, en términos absolutos, el porcentaje de la población activa ocupada, por ejemplo, en la industria, se sitúa en el 50 por 100 respecto a la República Federal, en menor escala respecto al Benelux, en el 40 por 100 en cuanto a Francia y más reducida en relación con Italia.

Volviendo al nivel regional, se puede constatar fácilmente que las diferencias entre las regiones de la Comunidad resultan más elevadas que en el plano nacional; así, con respecto a Francia, la región de París, el norte y el este, representando el 9 por 100 del territorio, reagrupa alrededor del 36 por 100 de la población activa industrial; y, en relación con Italia, el noroeste y la Lombardía, con el 16 por 100 del territorio, contienen un 36 por 100 de la población activa industrial. Las desigualdades se traducen también en términos de productividad, de modo que en Italia y en Francia la productividad de la agricultura resulta aproximadamente igual a la mitad de la de los otros sectores, industrial y de servicios. En cuanto a las relaciones de la renta por habitante y de la productividad entre los tipos de región, esencialmente industriales o semiindustriales, según el predominio de las correspondientes actividades, cabe advertir que si las diferencias de renta por habitante y de productividad son reducidas en el Benelux, sin embargo, las distancias son de 17 y 20 por 100 en la República Federal, del 33 y del 30 por 100 en Francia y, sobre todo, del 47 y 38 por 100 en Italia, siempre respectivamente; las disparidades son así relevantes incluso en el interior de determinados países, en función de la prevalencia y dosificación de las principales actividades.

En relación con la emigración como criterio de desequilibrio regional relacionado íntimamente con el nivel de empleo y de paro, la libre circulación de los trabajadores de los Estados miembros, establecida de un modo definitivo en la CEE el 1 de julio de 1968, que sucedió en importancia a la medida contenida en el Reglamento 38/64, de 1 de mayo, de supresión de la prioridad nacional en materia de empleo, no tuvo en realidad oportunidad de desplegar todos sus efectos «benéficos», al haberse puesto en práctica cuando los recursos de mano de obra comunitarios comenzaban a agotarse frente a una fuerte demanda y el papel de los trabajadores

(6) Respecto a tales diferencias, cabe consultar, por ejemplo, los informes de VITO, S.: «Typologie des régions en retard», TURCAN, P.: «Idées et conceptions sur le développement des régions en retard», y MacLENNAN, C.: «Regional development policies for backward regions», en Centre Européen de Coordination de Recherche et de Documentation en Sciences Sociales: **Les déséquilibres régionaux en Europe. Régions en retard des pays industrialisés**, Bruselas, 1968, págs. 25-56; también, BARZANTI, S.: **The underdeveloped areas within the Common Market**, Princeton, 1965.

CUADRO NUMERO 1

**ESTRUCTURA SECTORIAL DEL EMPLEO EN LOS PRINCIPALES CINCO ESTADOS MIEMBROS DE ORIGEN DE LA CEE Y EN SUS CORRESPONDIENTES GRANDES REGIONES (1969)**

| REGIONES<br>COMUNITARIAS<br>(R. C. E.) | AGRICULTURA                 |                          | INDUSTRIA                   |                          | SERVICIOS                   |                          | TOTAL                       |                          |
|--|-----------------------------|--------------------------|-----------------------------|--------------------------|-----------------------------|--------------------------|-----------------------------|--------------------------|
|  | Empleos<br>(En<br>millares) | En %<br>de la<br>poblac. |
| <b>DEUTSCHLAND (BR)</b>                |                             |                          |                             |                          |                             |                          |                             |                          |
| Schleswig - Holstein ...               | 105,4                       | 4,2                      | 347,0                       | 14,1                     | 457,8                       | 18,6                     | 910,2                       | 36,9                     |
| Hamburg ...                            | 14,7                        | 0,8                      | 276,6                       | 15,6                     | 432,9                       | 24,5                     | 724,2                       | 40,9                     |
| Niedersachsen... ..                    | 363,3                       | 5,2                      | 1.114,0                     | 16,3                     | 1.088,3                     | 15,8                     | 2.565,6                     | 37,3                     |
| Bremen... ..                           | 2,5                         | 0,3                      | 112,5                       | 15,2                     | 166,5                       | 22,5                     | 181,5                       | 38,0                     |
| Nordrhein-Westfalen ...                | 285,0                       | 1,7                      | 3.543,2                     | 21,3                     | 2.429,3                     | 14,6                     | 6.257,5                     | 37,6                     |
| Hessen ... ..                          | 141,8                       | 2,6                      | 1.069,2                     | 20,3                     | 862,8                       | 16,5                     | 2.073,8                     | 39,4                     |
| Rheinland-Pfalz ... ..                 | 184,5                       | 5,2                      | 611,1                       | 17,2                     | 545,4                       | 15,2                     | 1.341,0                     | 37,6                     |
| Baden-Württemberg ...                  | 319,5                       | 3,7                      | 1.970,9                     | 23,3                     | 1.230,7                     | 14,6                     | 3.521,1                     | 41,6                     |
| Bayern ... ..                          | 677,5                       | 6,7                      | 2.026,3                     | 20,0                     | 1.627,0                     | 16,1                     | 4.330,8                     | 42,8                     |
| Saarland ... ..                        | 9,0                         | 0,8                      | 203,2                       | 18,2                     | 149,4                       | 13,3                     | 161,6                       | 32,3                     |
| West-Berlin ... ..                     | 4,8                         | 0,2                      | 390,4                       | 18,9                     | 463,9                       | 22,4                     | 859,1                       | 41,5                     |
| Total ... ..                           | 2.108,0                     | 3,6                      | 11.664,4                    | 19,7                     | 9.454,0                     | 16,1                     | 23.226,4                    | 39,4                     |
| <b>FRANCE</b>                          |                             |                          |                             |                          |                             |                          |                             |                          |
| Région Parisenne ... ..                | 39,7                        | 0,5                      | 1.807,8                     | 19,0                     | 2.754,7                     | 29,1                     | 4.602,2                     | 48,6                     |
| Bassin Parisien ... ..                 | 619,7                       | 7,3                      | 1.434,3                     | 16,8                     | 1.433,4                     | 16,7                     | 3.487,5                     | 40,8                     |
| Nord ... ..                            | 90,5                        | 2,3                      | 704,1                       | 18,2                     | 580,0                       | 15,0                     | 1.374,7                     | 35,5                     |
| Est ... ..                             | 195,9                       | 4,3                      | 851,0                       | 18,9                     | 675,9                       | 15,1                     | 1.722,8                     | 38,3                     |
| Ouest ... ..                           | 703,1                       | 11,3                     | 828,5                       | 13,2                     | 1.020,8                     | 16,2                     | 2.552,4                     | 40,7                     |
| Sud-Ouest ... ..                       | 534,6                       | 10,3                     | 709,5                       | 13,7                     | 895,0                       | 17,3                     | 2.139,1                     | 41,3                     |
| Centre-Est ... ..                      | 307,5                       | 5,6                      | 1.076,5                     | 19,6                     | 958,9                       | 17,4                     | 2.342,9                     | 42,6                     |
| Méditerranée ... ..                    | 230,3                       | 4,8                      | 578,7                       | 11,9                     | 1.003,1                     | 20,7                     | 1.811,8                     | 37,4                     |
| Total ... ..                           | 2.721,0                     | 5,77                     | 7.990,6                     | 16,7                     | 9.321,8                     | 19,3                     | 20.033,4                    | 41,7                     |
| <b>ITALIA</b>                          |                             |                          |                             |                          |                             |                          |                             |                          |
| Nord-Ouest... ..                       | 344,7                       | 5,6                      | 1.183,3                     | 19,3                     | 868,1                       | 14,2                     | 2.396,1                     | 39,1                     |
| Lombardia ... ..                       | 213,6                       | 2,6                      | 1.989,2                     | 24,8                     | 958,9                       | 11,9                     | 3.161,7                     | 39,3                     |
| Nord-Est ... ..                        | 401,9                       | 6,8                      | 969,0                       | 16,4                     | 780,3                       | 13,2                     | 2.151,3                     | 36,4                     |
| Emilie-Romagna ... ..                  | 391,0                       | 10,6                     | 639,0                       | 17,1                     | 519,3                       | 13,9                     | 1.549,3                     | 41,6                     |
| Centro ... ..                          | 456,9                       | 8,4                      | 919,7                       | 16,9                     | 697,7                       | 12,8                     | 2.074,4                     | 38,1                     |
| Lazio ... ..                           | 201,4                       | 4,6                      | 459,2                       | 10,3                     | 767,3                       | 17,3                     | 1.427,9                     | 32,2                     |
| Campania ... ..                        | 438,3                       | 8,8                      | 505,8                       | 10,2                     | 580,1                       | 11,6                     | 1.524,2                     | 30,6                     |
| Abruzzi e Molise... ..                 | 211,1                       | 14,5                     | 136,3                       | 9,3                      | 152,5                       | 10,4                     | 499,9                       | 34,2                     |
| Sud ... ..                             | 826,4                       | 13,6                     | 526,5                       | 8,6                      | 559,9                       | 9,3                      | 1.912,8                     | 31,5                     |
| Sicilia ... ..                         | 424,7                       | 9,0                      | 446,9                       | 9,5                      | 473,7                       | 10,0                     | 1.345,2                     | 38,5                     |
| Sardegna ... ..                        | 111,7                       | 7,8                      | 122,6                       | 8,6                      | 142,0                       | 10,1                     | 376,3                       | 26,5                     |
| Total ... ..                           | 4.021,8                     | 7,6                      | 7.897,6                     | 15,2                     | 6.399,8                     | 12,4                     | 18.419,1                    | 35,2                     |
| <b>NEDERLAND (1968)</b>                |                             |                          |                             |                          |                             |                          |                             |                          |
| Noord ... ..                           | 74,2                        | 5,7                      | 165,3                       | 12,7                     | 195,8                       | 15,0                     | 435,5                       | 33,4                     |
| Oost ... ..                            | 84,9                        | 3,9                      | 340,5                       | 15,3                     | 343,3                       | 15,5                     | 769,3                       | 34,7                     |
| West ... ..                            | 96,1                        | 1,7                      | 759,8                       | 13,6                     | 1.214,2                     | 21,6                     | 2.073,3                     | 36,9                     |
| Zuid ... ..                            | 89,8                        | 3,2                      | 468,2                       | 16,5                     | 433,4                       | 15,3                     | 992,4                       | 35,0                     |
| Total ... ..                           | 345,0                       | 2,8                      | 1.733,8                     | 14,5                     | 2.186,8                     | 18,8                     | 4.270,6                     | 35,6                     |
| <b>BELGIQUE</b>                        |                             |                          |                             |                          |                             |                          |                             |                          |
| Antwerpen ... ..                       | 20,0                        | 1,3                      | 253,6                       | 17,2                     | 261,5                       | 17,5                     | 535,1                       | 36,0                     |
| Brabant... ..                          | 31,4                        | 1,5                      | 310,3                       | 14,7                     | 496,5                       | 23,5                     | 838,2                       | 39,9                     |
| Oost-Wlaanderen ... ..                 | 38,1                        | 3,7                      | 188,5                       | 18,4                     | 154,9                       | 15,0                     | 381,5                       | 37,1                     |
| West-Wlaanderen... ..                  | 40,8                        | 3,2                      | 241,8                       | 18,8                     | 199,0                       | 15,5                     | 481,6                       | 37,5                     |
| Hainaut ... ..                         | 22,2                        | 1,6                      | 226,1                       | 17,2                     | 208,8                       | 15,9                     | 457,1                       | 34,7                     |
| Liege ... ..                           | 20,1                        | 1,9                      | 173,8                       | 17,3                     | 168,9                       | 16,7                     | 362,8                       | 36,0                     |
| Limburg... ..                          | 16,2                        | 2,6                      | 108,9                       | 17,2                     | 81,2                        | 12,8                     | 206,3                       | 32,6                     |
| Luxembourg ... ..                      | 11,4                        | 5,3                      | 24,2                        | 11,2                     | 32,7                        | 15,0                     | 68,3                        | 31,5                     |
| Namur ... ..                           | 11,8                        | 3,2                      | 43,8                        | 11,6                     | 70,6                        | 18,6                     | 125,6                       | 33,4                     |
| Total ... ..                           | 212,0                       | 2,2                      | 1.571,0                     | 16,6                     | 1.673,5                     | 17,7                     | 3.456,5                     | 36,6                     |

FUENTE: Office Statistique des Communautés Européennes, Statistiques Sociales, 4. 1970.

procedentes de los terceros Estados estaba en auge (7). Sin embargo, durante el período 1958-1969, el Mezzogiorno italiano (incluyendo Abruzzi e Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia y Sardegna) había registrado un saldo emigratorio de 2,6 millones, colocado en el exterior en una cifra aproximada al millón de personas en la República Federal y en Francia; evidentes razones económicas, sociales, con una fuerte natalidad, ha empujado a una emigración todavía numerosa, con una pérdida anual cifrada en el 1 por 100 de su población (8).

En base a los criterios mencionados —producto interior bruto por habitante, nivel de empleo y nivel de emigración—, se pueden deslindar las regiones retrasadas con predominio agrícola y las regiones industriales en declive. Al trazar los límites del centro y de la periferia económicas comunitarias, cabe advertir fácilmente cómo las zonas de mayor concentración demográfica corresponden a las regiones más industrializadas, con una densidad superior a los 500 habitantes por kilómetro cuadrado.

En el momento de ampliarse la Comunidad se podía advertir que el número de regiones cuyo producto regional bruto por habitante era superior a la media comunitaria había disminuido entre 1960 y 1969 de 45 a 41, aumentando, por el contrario, el número de regiones cuyo producto regional bruto por habitante era inferior a esta media de 53 a 57; atendiendo al mismo índice, las distancias entre la región más rica, Hamburgo, y la más pobre, Calabria, aumentó en el mismo período alrededor del 80 por 100. Así, durante el período 1958-1972, la carta regional de la CEE no se modificó, como se ha podido probar a través de la llamada «curva de Lorentz», sobre el grado de concentración del producto regional bruto, teniéndose en cuenta, además, que, respecto al supuesto crecimiento del «Mezzogiorno» italiano, una importante parte de las rentas contabilizadas procedían de las remesas de los emigrantes (9); las inversiones extranjeras se encauzaron durante tal período exclusivamente hacia las zonas industrializadas ya desarrolladas (10).

## 2. A escala de la Comunidad de Nueve.

Tras la entrada en vigor del Tratado de adhesión firmado en Bruselas el 22 de enero de 1972 entre los seis Estados de la Comunidad y Dinamarca, Irlanda y Reino

(7) Cfr. KAYSER, B., y RIVIERE D'ARC, H.: «Les migrations intraeuropéennes de main d'oeuvre», N. E. D. (La Documentation Française), núm. 3606, 26 junio 1969, págs. 7-8 y 30-35, sobre la incidencia de la mano de obra española; una aproximación «desmitificadora», respecto a las ventajas de la emigración española, en STARK, T.: «Estimation financière des profits et pertes de l'émigration espagnole en Europe (1960-1965)», *Justice dans le Monde*, 1960-1967, págs. 342-380. En cuanto al cuadro jurídico de la libre circulación de trabajadores, LYON-CAEN, G.: «Droit social international et européen», tercera edición, París, 1974, págs. 174-221, y sobre la política social europea, LOUIS, J. V.: «Politique sociale», en *Le Droit de la Communauté Economique Européen*, vol. 7, Bruselas, 1973, págs. 1-28.

(8) Ministero italiano del Lavoro e della Provvidenza Sociale: *La politica dell'impiego nella CEE*, op. cit., páginas 94-95, con cifras procedentes del Ministero Degli Affari Esteri: *Problemi del lavoro italiano all'estero. Relazione per il 1969*. Roma, 1970; cfr. KAYSER, B., y RIVIERE D'ARC, H., op. cit., págs. 23-25.

(9) VAN GINDERACHTER, J.: «La politique régionale de la Communauté, justifications, modalités et propositions», op. cit., págs. 476-477; véase también supra nota 3. Sobre el posible papel negativo de la libre circulación de trabajadores en la CEE, respecto a la apuntada tendencia a mayores desequilibrios interregionales en el mencionado período, TERMOTE, M.: «Les mouvements migratoires interrégionaux au sein du Marché Commun», *Rev. d'Econ. Polit.*, 1974, págs. 215 y 222; sosteniendo una posición contraria, LANNES, X.: «Migrations de travailleurs entre les pays du Marché Commun», *Population*, 1962, págs. 29-50.

(10) Cfr. FALISE, M., y LEPAS, A.: «Les motivations de localisation des investissements internationaux dans l'Europe du Nord-Ouest», *Rev. Econom.*, 1970, págs. 103-104.

Unido y del acta relativa a las condiciones de adhesión y a las adaptaciones de los tratados, la tipología anterior se ha acentuado y hecho más compleja en cuanto a las diferencias entre las regiones. Por un lado, la concentración de la población en las regiones centrales resulta intensificada, al englobarse el sudeste del Reino Unido, con una acumulación global del 22 por 100 de la población en el 5,5 por 100 del territorio comunitario; por otro lado, en cuanto a las regiones con predominio agrícola, cabe señalar que el producto interior bruto de Irlanda se sitúa alrededor del 50 por 100 de la media comunitaria, con un saldo emigratorio en el último decenio próximo al 1 por 100 de la población y con un importante nivel de desempleo, atravesando, igualmente, dificultades las regiones británicas de Escocia y de Irlanda del Norte, con una emigración del 0,6 por 100 de la población total en los últimos años, y las regiones industriales necesitadas de reconversión económica, principalmente con actividades mineras y textiles; el índice de empleo comparativo en las industrias extractivas (con 189.000 trabajadores en 1971) y en la industria textil (con 535.000 en el mismo año) resultan de los más elevados en la Comunidad ampliada (11). Los nuevos desequilibrios que se añaden a los anteriores de los Seis coinciden con el definitivo paso a la Unión Económica y Monetaria; el conjunto de desequilibrios regionales existentes con un crecimiento paralelo de la Comunidad polarizado en las regiones centrales desarrolladas de concentración se podría traducir en una grave situación en la que por un lado aparecerían los factores de inflación estructural procedentes de las regiones menos desarrolladas y, por otro lado, los factores de inflación de costes y de demanda procedentes de las regiones más desarrolladas, promovándose así una inestabilidad constantemente alimentada; los importantes efectos de distorsión económica afectarían necesariamente los valores de las monedas respectivas y, por tanto, la viabilidad de la propia cooperación monetaria; así, las importantes diferencias entre zonas industrializadas y zonas en desarrollo pueden generar fácilmente presiones inflacionistas, resultando necesaria la adaptación de las estructuras regionales para el buen camino de la Unión Económica y Monetaria (12).

### III. LA POLITICA REGIONAL COMUNITARIA EN LA ETAPA DE LA UNION ADUANERA

Durante el período transcurrido hasta 1968, fecha de realización de la Unión Aduanera Total, los desequilibrios regionales apenas fueron reducidos a escala de los seis Estados miembros. Principalmente se tendió a la puesta en práctica de un modelo de desarrollo de economía de mercado en expansión, tendente al establecimiento de la concurrencia y de políticas comunes en determinados ámbitos (política comercial, agrícola, de transportes...), marginándose la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros y la consecución de un desarrollo económico y social equilibrado; la diferencia entre regiones supercongestionadas y deprimidas se mantuvo, las

(11) VAN GINDERACHTER, J.: «La politique régionale de la Communauté, justifications, modalités et propositions», *op. cit.*, págs. 475-476. Sobre la importancia en la perspectiva del Reino Unido de la eventual ayuda comunitaria para la reestructuración de sus sectores industriales deprimidos, véase MAILLET, P., y PINDER, J.: «L'élargissement de la CEE vu des deux côtés de la Manche», *Rev. d'Econ. Polit.*, 1972, págs. 759-769 y 792-793.

(12) Cfr. CROS, J.: «Les déséquilibres géographiques dans la CEE face aux objectifs de l'union économique et monétaire», *op. cit.*, págs. 155-161.

vías de actuación comunitaria no han sido específicamente regionales y además han sido de reducido montante, los problemas regionales han quedado englobados generalmente en los relativos a la puesta en práctica de las políticas comunes sin tenerse en cuenta la necesaria articulación de las acciones en función de las correspondientes características regionales; las acciones correctoras comunitarias han sido muy parciales e inconexas, corriendo a cargo de los Estados en su actuación individual la responsabilidad y esfuerzo de las correspondientes programaciones.

### 1. El proceso de actuación comunitaria.

La primera fecha relevante en la toma de postura comunitaria en materia regional fue la de diciembre de 1961, con la celebración en Bruselas de la Conferencia sobre las economías regionales a iniciativa de la Comisión; la reunión siguió a la creación en 1959 de un grupo de trabajo compuesto por expertos nacionales que había delimitado en el seno de la Comunidad 31 grandes regiones socioeconómicas de base (8 para la República Federal Alemana, 9 para Francia, 10 para Italia, 2 para Países Bajos, 1 para Bélgica y 1 para Luxemburgo). En la Conferencia hubo un importante intercambio de información y de experiencias nacionales, señalándose las principales diferencias regionales existentes y la necesidad de proseguir los correspondientes estudios a la mencionada escala (13).

En 1964 se pueden mencionar los tres informes de los grupos de expertos sobre la política regional en la CEE transmitido a la Comisión en el mes de marzo y en el que se trataba, respectivamente, del establecimiento de los objetivos y métodos de la acción regional en la Comunidad —con la urgente creación de polos de crecimiento—, de la adaptación de las regiones de antigua industrialización y de los medios propugnados para tal acción correctora (subvenciones al empleo, exenciones fiscales, primas a la inversión, préstamos preferenciales y garantizados, ayudas a la formación profesional...) en los Estados miembros (14).

Sobre la base de las conclusiones de los grupos de expertos, la **Primera comunicación de la Comisión sobre la política regional en la CEE** fue transmitida al Consejo en mayo de 1965 en la que se indicaban las diferentes clases de regiones en dificultad y se proponían reducciones urgentes; en concreto, dos formas de acción paralelas, una al nivel comunitario mediante la necesaria coordinación de los instrumentos de los tratados de la CECA, CEE y CEEA con la intensificación de los medios de acción y otra al nivel de los Estados nacionales, con la indicación de que se establecieran programas plurianuales regionales de orientación para las inversiones públicas, definiéndose los criterios de atribución de las ayudas y estableciéndose recomendaciones sobre las acciones que se deberían poner en práctica, de modo que la Comisión podría participar en la formación de programas regionales: «considera necesario para tener mejor en cuenta las incidencias de la integración europea sobre la economía de las diferentes regiones que algunos programas sean objeto de intercambios de puntos de vista al nivel comunitario, en el seno del grupo que reúne los altos funcionarios res-

(13) CEE: *Documents de la Conférence sur les Economies Régionales*, Bruselas, 1961, pr. vol. I.

(14) CEE: *Rapports des groupes d'experts sur la Politique Régionale dans la CEE*, Bruselas, 1964 (julio 1964, 8 154/1/VI/1965/5), mencionado en VAN GINDERACHTER, J.: «La politique régionale de la Communauté, justifications, modalités et propositions», *op. cit.*, pág. 478.

ponsables en los Estados miembros de la política regional; serán asociados a tales trabajos representantes de las regiones interesadas y del Banco Europeo de Inversión». En cuanto a la tipología regional retenida, se consideraban como regiones-problema las periféricas alejada de los grandes centros industriales (el sudoeste francés, el mediodía italiano), algunas zonas rurales poco alejadas de centros industriales, pero con problemas particulares, las zonas industriales en declive (centradas principalmente en la industria extractiva del carbón), las zonas de concentración urbana excesiva, las regiones fronterizas y las zonas de la República Federal Alemana contiguas al Este (15).

En tales fechas el Parlamento europeo sugirió la creación de un Centro de información y de documentación sobre los problemas regionales que no prosperó. Por parte de la Comisión apareció un estudio para la creación de un polo industrial y de desarrollo en la Italia del sur, sobre la zona Bari-Taranto.

En 1967 el **Primer programa de política económica a plazo medio 1966-1970** aprobado por el Consejo en abril de aquel año establecía un capítulo entero a la política regional, señalándose como objetivo de ésta la consecución de un desarrollo equilibrado y armónico para el que se preveían mejoras en las infraestructuras regionales con la orientación de líneas directrices, con un deseable orden de prioridades y con un eventual calendario de actividades de acuerdo con las posibilidades financieras existentes. El Programa, resultado de los trabajos de un Comité de política económica a plazo medio instituido por una decisión del Consejo de abril de 1964 fue transmitido por la Comisión al Consejo revistiendo una gran importancia para el futuro de la coordinación de las acciones a largo plazo actuadas en el ámbito comunitario; entre las orientaciones que se acompañaban para el mencionado período y dentro de su capítulo III, «Orientación general de la política económica a plazo medio», aparecía la política regional desarrollada por el anexo III e individualizada en el capítulo VI, junto a la de concurrencia, la de estructuras sectoriales, rentas, finanzas públicas e intercambios exteriores, abarcando así no sólo las acciones tendientes a la expansión, sino también las acciones coyunturales con objeto de evitar que éstas obstaculizaran el objetivo del desarrollo expansivo. Se ponía especial hincapié en la obligatoria coordinación de la política regional de los Estados miembros con objeto de evitar distorsiones: «resulta necesario que los programas regionales sean establecidos según métodos armonizados, modelos-tipo, susceptibles de integrarse en una política económica de conjunto»; se establecía «el principio de una actitud común de los seis Estados miembros con respecto a problemas económicos que tendrán que resolver», sujetándose los Estados miembros a determinadas directrices para la actuación de sus respectivos programas regionales (16).

Cabe señalar por otro lado que el Programa no se presentó en forma de reglamento ni de directiva, sino en la de «decisión» de los representantes de los gobiernos

(15) CEE: *Première communication de la Commission sur la politique régionale dans la CEE* (Doc. 11 SEC [65] 1170, final, de 11 de mayo de 1965) y también en «Documents de la Communauté Européenne», número 34, *La politique régionale dans le Marché Commun*.

(16) JOCE, núm. 10/79, de 25 de abril de 1967. Respecto a la fase anterior, véase, X. «Les projets de programmation européenne», N. E. D. (La Documentation Française), núm. 3080, 15 abril 1964. En cuanto a la importancia del contenido y alcance del Programa, véase, principalmente, JEGOUZO, Y.: *L'élaboration de la politique de développement dans l'Europe communautaire*, op. cit., págs. 406-420.

de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo», ya que la parte del Programa relativa a las intervenciones a largo plazo quedaba dentro de la competencia de los Estados miembros; empezaba así a adoptarse con un evidente valor una línea comunitaria en materia de política regional prevista como de reforzada coordinación en las programaciones nacionales ya al término de la definitiva consecución de la unión aduanera. Este primer programa fue completado por un segundo adoptado por el Consejo el 12 de diciembre de 1968, complementario del anterior y elaborado para remediar ciertas lagunas; en él se incidía en la política de adaptación estructural de las empresas y también a la propia escala sectorial.

## 2. Las vías de actuación.

Paralelamente a una preocupación comunitaria tardía hacia los problemas de desarrollo regional apuntándose finalmente hacia una seria labor de coordinación, el factor regional fue retenido en dos planos: en el del control de las ayudas nacionales en base al artículo 92, del que se fueron deduciendo las excepciones en favor del desarrollo regional, y en el financiero, de la asignación de determinadas ayudas a través de los instrumentos del Tratado de Roma, Fondo Social Europeo, Fondo de Orientación y Desarrollo Agrícola (sección orientación) y Banco Europeo de Inversión, en orden cuantitativamente creciente y con una progresiva caracterización cualitativa de asignación específicamente regional.

### a) El control de las ayudas nacionales para el desarrollo regional.

Por el artículo 92.1 se consideran en principio «incompatibles con el mercado común, en la medida en que afectan los intercambios entre los Estados miembros las ayudas concedidas por los Estados o por medio de recursos estatales, cualquiera que sea su forma, que falseen o amenacen con falsear la concurrencia, favoreciendo ciertas empresas o ciertas producciones». En esta fórmula genérica se comprenden todas las ventajas económicas y financieras concedidas a empresas o productores; según la propia Comisión, en respuesta de 30 de junio de 1963, las formas que pueden revestir las ayudas son «subvenciones, exoneraciones de impuestos y tasas, inclusive parafiscales, bonificaciones de intereses, garantías de préstamos en condiciones particularmente favorables, suministros de bienes o servicios en condiciones preferenciales, cobertura de las pérdidas de explotación o cualquier otra medida de efecto equivalente», y en cuanto a los «efectos sobre los intercambios» el 27 de noviembre señaló igualmente que «dada la extrema diversidad de los regímenes de ayudas y sus incidencias económicas, la Comisión estima que es en función de una experiencia práctica relacionada con un gran número de casos y dentro de un largo período de tiempo como le resultará posible deducir los principios generales y los criterios particulares de aplicación» (17). Sin embargo, en el mismo artículo 92 se establecen

(17) Respuestas a dos cuestiones escritas sobre la aplicación de las reglas de concurrencia a las empresas públicas y sobre la incidencia en los intercambios, en JOCE, 1963, núms. 2235 y 2867, mencionadas en COLLIARD, C. A.: «Les aides accordées par les Etats», en GANSHOF VAN DER MEERSCH, W. J. (ed.), *Droit des Communautés Européennes* (Les Nouvelles), Bruselas, 1969, págs. 863-867. Cabe consultar sobre tal período: WEIDES, P.: «Europäisches Subventionsverbot und staatliche Selbsthilfefonds», *Aussenw. Betr.*

excepciones a la incompatibilidad en las que puede resultar relevante el factor regional. Así, son excepciones obligatorias o de pleno derecho las ya señaladas en un principio «ayudas concedidas a la economía de ciertas regiones de la República Federal Alemana afectadas por la división alemana» y en general «las ayudas destinadas a remediar daños causados por calamidades naturales u otros acontecimientos extraordinarios» (artículo 92.2); en esta última línea imprevisible, la Comisión no consideró incompatibles las ayudas de la República Federal en 1963 en favor de la *minería del plomo y de cinc, dadas las dificultades existentes en la Comunidad y la situación de tales empresas mineras en un supuesto en el que la incidencia y especificidad sectorial era también regional aunque en menor medida.*

Más problemas con repercusión regional ha suscitado la interpretación del artículo 92.3 que señala la posible compatibilidad de las «ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de las regiones en las que el nivel de vida es anormalmente bajo o en las que se padece un grave desempleo», «las ayudas destinadas a... remediar una grave perturbación de la economía de un Estado miembro» y «las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de ciertas actividades o de ciertas regiones económicas cuando no alteren las condiciones de intercambio en una medida contraria al interés común». En la práctica de la Comisión sobre examen de los regímenes progresivamente puestos en práctica por los Estados con las consecuencias alternativas de admitir la compatibilidad o de abrir un procedimiento para la supresión o modificación con una decisión obligatoria al respecto, dentro del artículo 93, cabe advertir cómo la Comisión ha señalado en un plano general la necesidad de que los Estados actuantes definieran los límites de sus programas o ayudas, considerando que las ayudas iniciales temporales estaban más justificadas que las de funcionamiento; tales criterios aparecían en la ya mencionada primera comunicación de la Comisión sobre la política regional en la CEE de 1965, aunque sin correspondencia con una concepción propia sobre el desarrollo regional y su programación. La actuación de la Comisión ha estado dificultada por la complejidad, oscuridad y diferencias de los regímenes nacionales sucesivamente puestos en práctica y sometidos a su control al resultar frecuentemente difícil la determinación de su alcance y previsiones; por tales razones, la Comisión propuso en general hasta 1968 pareceres o recomendaciones sin carácter obligatorio (18). Incidiendo en esta perspectiva regional bajo el ángulo de las exigencias de la libre concurrencia, se puede señalar dentro de los casos planteados ante la Comisión la abundancia de supuestos implicando a Italia por el gran número de disposiciones dictadas por sus autoridades nacionales y regionales en materia de desarrollo, como por ejemplo las relativas «a promover el artesanado en Sicilia»; respecto a subvenciones en favor de la ganadería también en Sicilia la Comisión señaló en 1964 su compatibilidad en la medida en que se trataba de «remediar daños excepcionales causados por condiciones atmosféricas anormalmente desfavorables durante un período de tiempo determinado», aunque en este caso se marginaba la específica incidencia regional.

Ber. (RIW/AWD), 1963, págs. 295-301, y SACLE, A.: «Les aides d'Etat et la CEE», Rev. M. C., 1965, páginas 136.

(18) Cfr. PERRIN, F.: *La politique régionale et le Communauté*, París, 1970, págs. 168-171. Una descripción y análisis reciente sobre las políticas regionales de los Estados europeos de economía de mer-

En relación con la República Federal Alemana, la Comisión intervino a causa de algunas disposiciones legislativas como la ley de 15 de mayo de 1968 concediendo primas de inversiones sin carácter selectivo en algunos Länder con problemas de reajuste en la minería del carbón como Rheinland-Pfalz y Nordrhein-Westfalen. En su decisión de 17 de febrero de 1971 se imponía al gobierno federal la obligación de poner fin a tales primas de inversión sin considerar, por tanto, la existencia de una global perturbación económica grave, llegándose en principio a un acuerdo sobre la determinación de las zonas con dificultades; no obstante, continuaron otorgándose tales ayudas en zonas no justificadas y en aplicación del artículo 93.2 el Tribunal de Justicia de las Comunidades conoció del litigio, reconociendo la competencia de la Comisión y la necesidad de que se indicaran al Estado miembro «los aspectos de la ayuda considerados como incompatibles con el tratado y sujetos a supresión o modificación» (19). Anteriormente la Comisión no había objetado determinadas ayudas del Gobierno federal respecto a la racionalización en la explotación de las minas de lignito de Hessen.

A los efectos regionales ha tenido importancia la interpretación por la Comisión del artículo 93.3 c) respecto a las ayudas concedidas en Bélgica sobre la base de la ley de 17 de julio de 1959 para desarrollar actividades particulares —la producción de tractores— considerados como incompatibles, y en el cuadro de la ley de 30 de diciembre de 1970 sobre la expansión económica, respecto a la cual la Comisión en decisión de 26 de abril de 1972 estableció los límites territoriales de su aplicación (20). Respecto a Francia cabe señalar cómo a Comisión estimó en 1965 que las primas de desarrollo industrial y de adaptación industrial establecidas por el Decreto 64-440, de 21 de mayo de 1964 y que repercutirían en la descentralización industrial de París eran compatibles con el tratado, aunque más tarde en relación con los Decretos de 11 de abril de 1970 sobre primas para el desarrollo regional y localización de ciertas actividades terciarias, la Comisión recomendó su modificación (21); estas últimas decisiones tuvieron lugar, no obstante, dentro de la siguiente etapa de la Unión Económica y Monetaria en la que la Comisión aplicaba ya los principios de coordinación.

En suma, se pueden observar fácilmente fluctuaciones en la actuación de la Comisión, sin una concepción propia sobre el alcance y exigencias del desarrollo regional practicado por los diferentes Estados de la Comunidad, progresivamente apuntado, sin embargo, en su Comunicación de 1965 y en su primer programa de política económica a plazo medio en 1967, pero sin mayor trascendencia por la reticencia de algunos Estados miembros a ver controlar el contenido de sus políticas regionales y a hacer compartir su responsabilidad y discrecionalidad. No obstante, de su actuación de in-

cado, en OCDE, *Revaluación de las políticas regionales en los países de la OCDE*, París-Madrid, 1975, páginas 181-213, espec. 115-144, respecto a las consideraciones aludidas en el texto.

(19) *Commission of the EC v. the Fed. Rep. Germany*, case 70/72, Judg. 12.VII.1973, *Europ. Court Reports*, 1973, págs. 826-832.

(20) La primera decisión supuso la supresión de la ayuda concedida a «Ford Tractor (Belgium) Ltd.», en *JOCE*, 1964, núm. 3257. La segunda decisión, en *JOCE*, núm. C/77, de 15 de julio de 1972.

(21) La Comisión fundó la apertura del procedimiento en la insuficiencia de las informaciones suministradas sobre la delimitación de las zonas de ayuda, en la falta de carácter específicamente regional en las primas de desarrollo y en la incertidumbre de las zonas eventualmente beneficiarias (*JOCE*, números 72-270 y 271, de 12 de abril de 1972, y *JOCE*, núm. C/33, de 23 de mayo de 1973. El Tribunal de Justicia de las Comunidades conoció del caso de la ayuda a la industria textil, *France v. Commission of the EC*, case 47/69, Judg. 25.VI.1970, *Europ. Court Reports*, 1970, págs. 493-497, siendo favorable a la

formación y de control sobre las ayudas estatales se fue deduciendo un principio de influencia sobre la elaboración y ejecución por los Estados miembros de sus programaciones nacionales en materia regional que desembocó en la necesaria coordinación, aceptada en la siguiente etapa, sobre todo a los efectos de una eventual ayuda financiera comunitaria con los nuevos instrumentos que se crearon.

**b) La intervención financiera con alcance regional: el Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola y el Banco Europeo de Inversión.**

En la etapa de la Unión Aduanera los medios financieros de que disponía la Comunidad para el desarrollo regional no estaban específicamente previstos para tal fin, aunque la acción emprendida principalmente por el Banco Europeo de Inversión y por el Fondo de Orientación y de Garantía Agrícola (sección orientación), en el marco del tratado de la CEE, y también por el Fondo de Garantía creado en el cuadro de la CEEA, ha tenido evidentes incidencias regionales. Cuantitativamente, véase a este respecto el cuadro número 2 determinando el montante de las ayudas financieras suministradas por tales instituciones hasta 1971, con la división por regiones comunitarias.

Por orden decreciente de importancia hay que hacer referencia en primer lugar al Fondo Social Europeo (FSE). Instituido por el artículo 123 del Tratado de Roma, con la «misión de promover en el interior de la Comunidad las facilidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores», este Fondo ha tenido una actividad muy limitada a escala regional durante el período 1960-1971. Esto ha sido debido tanto por razón de la clase de los beneficiarios de la ayuda (Estados miembros u organismos nacionales de Derecho público), de las actividades previstas (de cobertura de hasta un 50 por 100 de los gastos consagrados por tales Estados u organismos para la reeducación profesional y la reinstalación de trabajadores en paro o para otro fin con motivo de reconversión de la empresa), de la complejidad del procedimiento de concesión (pormenorizadas condiciones respecto a los trabajadores, previa demanda de aprobación a la Comisión...), como por razón del montante de los recursos y de su caracterización como simple mecanismo de compensación o de «clearing» entre los Estados; por la clave del reparto de los recursos y de la ponderación de votos en el Consejo para la adopción del presupuesto del Fondo, ha existido en la actuación del Fondo una evidente ventaja en favor de Italia y en menor medida de los Países Bajos, al ser mayor la ayuda obtenida que las contribuciones satisfechas (22). El caso es que, a efectos regionales, y a pesar de la íntima relación entre el desarrollo a tal escala y los problemas de empleo y de la reconversión, la intervención del Fondo, siempre «a posteriori», ha sido rígida y poco coherente con las exigencias del subdesarrollo o con las necesidades de la readaptación económica de algunas regiones de la Comunidad;

tesis de la Comisión de supresión de tal ayuda financiada por un impuesto sobre la venta de los productos textiles, tanto nacionales como extranjeros.

(22) Sobre el reducido alcance del F.S.E., en la perspectiva regional, véase RIBAS, J. J.: «Les aspects sociaux de la politique régionale de la Communauté», *Rev. M. C.*, 1966, págs. 740 y 745; LOUIS, J. V.: «Politique sociale», *op. cit.*, págs. 29-37 y 53-55; LYON-CAEN, G.: *Droit social international et européen*, *op. cit.*, págs. 296-301.

**AYUDAS FINANCIERAS DE LA CEE —A TRAVES DEL FEOGA Y DEL BEI— Y DE LA CECA  
A ESCALA REGIONAL (Hasta el 31.XII.1970)**

| REGLONES<br>COMUNITARIAS | TRATADO CEE            |                | TRATADO CEEA   |               |                |             |                  |                | TRATADO CEE                   |                |
|--------------------------|------------------------|----------------|----------------|---------------|----------------|-------------|------------------|----------------|-------------------------------|----------------|
|                          | FEOGA<br>(orientación) |                | Artículo 54    |               |                |             | Artículo 56.2.a  |                | Banco Europeo<br>de Inversión |                |
|                          | 1.000 U.C.             | %              | Industria      | Casas obreras |                |             |                  |                | 1.000 U.C.                    | %              |
|                          | 1.000 U.C.             | %              | 1.000 U.C.     | %             | 1.000 U.C.     | %           | 1.000 U.C.       | %              | 1.000 U.C.                    | %              |
| <b>DEUTSCH-</b>          |                        |                |                |               |                |             |                  |                |                               |                |
| <b>LAND (BR)</b>         | <b>143 001</b>         | <b>28,1</b>    | <b>391 384</b> | <b>52,9</b>   | <b>138 101</b> | <b>60,8</b> | <b>47 415(a)</b> | <b>23,2</b>    | <b>161 280(a)</b>             | <b>10,9(a)</b> |
| Schlesw.-Holst.          | 14 356                 | 2,8            | 0              | 0             | 8              | 0+          | 0                | 0              | 10 000                        | 0,7            |
| Hamburg                  | 186                    | 0+             | 0              | 0             | 0              | 0           | 0                | 0              | 0                             | 0              |
| Bremen                   | 581                    | 0,1            | 20 724         | 2,8           | 0              | 0           | 0                | 0              | 0                             | 0              |
| Niedersachsen            | 28 473                 | 5,6            | 11 523         | 1,6           | 11 376         | 5,0         | 2 750            | 1,3            | 27 180                        | 1,8            |
| Nordrhein-Westf.         | 17 849                 | 3,6            | 297 038        | 40,2          | 106 908        | 47,1        | 39 670           | 19,4           | 11 870                        | 0,8            |
| Hessen                   | 12 765                 | 2,5            | 525            | 0,1           | 2 181          | 1,0         | 0                | 0              | 900                           | 0,1            |
| Rheinland-Pfalz          | 13 547                 | 2,7            | 4 650          | 0,5           | 1 866          | 0,8         | 995              | 0,5            | 15 680                        | 1,1            |
| Baden-Würtemb.           | 22 057                 | 4,3            | 0              | 0             | 2 057          | 0,9         | 0                | 0              | 6 250                         | 0,4            |
| Bayern                   | 32 901                 | 6,5            | 1 200          | 2,2           | 2 483          | 1,1         | 0                | 0              | 2 870                         | 0,2            |
| Saarland                 | 285                    | 0,1            | 55 724         | 7,5           | 11 223         | 4,9         | 4 000            | 2,0            | 12 650                        | 0,9            |
| Berlin (West)            | 0                      | 0              | 0              | 0             | 0              | 0           | 0                | 0              | 14 880                        | 1,0            |
| <b>FRANCE</b>            | <b>112 295</b>         | <b>22,1</b>    | <b>123 870</b> | <b>16,8</b>   | <b>27 598</b>  | <b>12,2</b> | <b>53 800(a)</b> | <b>23,4(a)</b> | <b>301 090(a)</b>             | <b>20,3(a)</b> |
| Région parisienne        | 890                    | 0,2            | 3 600          | 0,5           | 18             | 0+          | 360              | 0,2            | 15 300                        | 1,0            |
| Bassin parisien          | 17 143                 | 3,4            | 4 000          | 0,5           | 2 001          | 0,9         | 0                | 0              | 12 600                        | 0,9            |
| Nord                     | 3 660                  | 0,7            | 52 770         | 7,1           | 6 563          | 2,9         | 10 570           | 5,2            | 1 800                         | 0,1            |
| Est                      | 6 115                  | 1,2            | 62 570         | 8,5           | 11 756         | 5,2         | 22 710           | 11,1           | 54 970                        | 3,7            |
| Ouest                    | 27 040                 | 5,3            | 0              | 0             | 3 447          | 1,6         | 1 980            | 1,0            | 44 210                        | 3,0            |
| Sud-Ouest                | 18 717                 | 3,7            | 570            | 0,1           | 1 293          | 0,6         | 2 530            | 1,2            | 37 410                        | 2,5            |
| Centre-Est               | 14 498                 | 2,9            | 360            | 0+            | 1 245          | 0,5         | 400              | 0,2            | 6 040                         | 0,4            |
| Méditerrané              | 24 233                 | 4,8            | 0              | 0             | 1 273          | 0,6         | 0                | 0              | 99 430                        | 6,7            |
| <b>ITALIA</b>            | <b>172 129(a)</b>      | <b>33,8(a)</b> | <b>159 450</b> | <b>21,6</b>   | <b>18 920</b>  | <b>9,3</b>  | <b>26 150</b>    | <b>12,8</b>    | <b>921 460(a)</b>             | <b>62,2(a)</b> |
| Nord Ouest               | 4 327                  | 0,9            | 30 398         | 4,1           | 2 368          | 1,0         | 10 350           | 5,1            | 93 660                        | 6,3            |
| Lombardie                | 5 419                  | 1,1            | 24 726         | 3,3           | 2 278          | 1,0         | 800              | 0,4            | 0                             | 0              |
| Nord-Est                 | 29 126                 | 5,7            | 15 318         | 2,1           | 213            | 0,1         | 0                | 0              | 80 390                        | 5,4            |
| Emilie-Romagne           | 23 518                 | 4,6            | 0              | 0             | 0              | 0           | 0                | 0              | 0                             | 0              |
| Centre                   | 34 262                 | 6,7            | 16 406         | 2,2           | 4 900          | 2,2         | 0                | 0              | 14 600                        | 1,0            |
| Latium                   | 12 882                 | 2,5            | 0              | 0             | 0              | 0           | 0                | 0              | 21 380                        | 1,4            |
| Campanie                 | 3 572                  | 0,7            | 32 848         | 4,4           | 3 719          | 1,6         | 0                | 0              | 101 000                       | 6,8            |
| Abruzzes-Molise          | 5 019                  | 1,0            | 0              | 0             | 0              | 0           | 0                | 0              | 54 330                        | 3,7            |
| Sud                      | 45 661                 | 9,0            | 38 041         | 5,1           | 5 122          | 2,3         | 0                | 0              | 241 620                       | 16,3           |
| Sicile                   | 6 073                  | 1,2            | 0              | 0             | 0              | 0           | 9                | 0              | 107 600                       | 7,3            |
| Sardegna                 | 1 192                  | 0,2            | 1 712          | 0,2           | 320            | 0,1         | 15 000           | 7,3            | 115 880                       | 7,8            |
| <b>NEDERLAND</b>         | <b>41 284</b>          | <b>8,1</b>     | <b>21 422</b>  | <b>2,9</b>    | <b>12 162</b>  | <b>5,4</b>  | <b>33 940</b>    | <b>19,0</b>    | <b>34 860(a)</b>              | <b>2,4(a)</b>  |
| Nord                     | 13 024                 | 2,6            | 0              | 0             | 0              | 0           | 9                | 0              | 10 000                        | 0,7            |
| Est                      | 8 301                  | 1,6            | 0              | 0             | 0              | 0           | 0                | 0              | 2 760                         | 0,2            |
| Ouest                    | 13 010                 | 2,6            | 21 422         | 2,9           | 2 878          | 1,3         | 0                | 0              | 0                             | 0              |
| Sud                      | 6 951                  | 1,4            | 0              | 0             | 9 284          | 4,1         | 38 940           | 19,0           | 8 290                         | 0,6            |
| <b>BELGIQUE</b>          | <b>37 425</b>          | <b>7,4</b>     | <b>39 940</b>  | <b>5,4</b>    | <b>25 894</b>  | <b>11,4</b> | <b>38 130</b>    | <b>18,7</b>    | <b>52 800</b>                 | <b>3,6</b>     |
| Région flamande          | 19 410                 | 3,8            | 4 430          | 0,6           | 8 907          | 3,9         | 7 000            | 3,4            | 16 000                        | 1,1            |
| Région wallonne          | 15 256                 | 3,0            | 35 510         | 4,8           | 13 854         | 6,1         | 31 130           | 15,2           | 36 800                        | 2,5            |
| Région bruxelloise       | 2 759                  | 0,6            | 0              | 0             | 3 133          | 1,4         | 0                | 0              | 0                             | 0              |
| <b>LUXEMBOURG</b>        | <b>2 608</b>           | <b>0,5</b>     | <b>3 000</b>   | <b>0,4</b>    | <b>4 404</b>   | <b>1,9</b>  | <b>0</b>         | <b>0</b>       | <b>9 000</b>                  | <b>0,6</b>     |
| <b>EUR 6</b>             | <b>508 742</b>         | <b>100</b>     | <b>739 066</b> | <b>100</b>    | <b>227 080</b> | <b>100</b>  | <b>204 435</b>   | <b>100</b>     | <b>1 480 490</b>              | <b>100</b>     |

(a) Comprendidos los proyectos multirregionales.

FUENTE: Office Statistiques des Communautés Européennes, Statistiques Régionales. 1972.

NOTA.—Las regiones comunitarias (R. C. E.) son los Länder en la República Federal Alemana; las zonas de estudio y de ordenación del territorio, en Francia; las zonas geográficas, en los Países Bajos; las regiones lingüísticas, en Bélgica; las regiones de acuerdo con criterios de la Comisión, en Italia y el propio Luxemburgo.—La U. C. ha sido en su origen equivalente al \$ norteamericano, variando tal igualdad posteriormente.

la dimensión regional ha sido retenida específicamente en 1971, una vez finalizado el período de transición.

Mayor incidencia regional ha tenido la actuación del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), como mecanismo de intervención económica para la financiación de ciertas operaciones de la política agrícola común a cargo de un presupuesto particular dentro del general de las Comunidades. Establecido por el Reglamento del Consejo número 25, de 4 de abril de 1962, ha tenido una indudable vinculación con las situaciones regionales existentes en la Comunidad, al financiar intervenciones comunes sobre las estructuras agrícolas, con el fin de remediar sus deficiencias y evitar la acentuación de las disparidades existentes entre las regiones; a este respecto, la «sección orientación» asegura la financiación de los proyectos de mejora de las estructuras agrícolas, como acciones comunes decididas para realizar los objetivos estructurales de la política agrícola, consistentes según el artículo 39, 1.º) en «aumentar la productividad de la agricultura, desarrollando el progreso técnico, y asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola así como un empleo óptimo de los factores de producción, en particular de la mano de obra». Las condiciones de actuación del Fondo han estado reguladas sucesivamente por los Reglamentos número 17/64, de 5 de febrero de 1964, y número 729/70, de 21 de abril de 1970; en base al primero, los proyectos de financiación elegibles tendentes en particular a la mejora de las estructuras de producción debían incluirse en el conjunto de medidas tendentes a fomentar el desarrollo armónico de una región que gozara de prioridad y estuviera inscrita en el cuadro de un programa comunitario de reforma o de adaptación de estructuras (artículos 14 y 15 del Reglamento); entre los programas de carácter comunitario elaborados por la Comisión y transmitidos al Consejo en 1967 figuraba uno sobre las regiones agrícolas con dificultades, pero el caso es que nunca fueron adoptados. No obstante, hasta 1970 cabe observar que la financiación directa de operaciones concretas y particulares por parte del Fondo ha sido encauzada hacia regiones de economía preponderantemente agrícola y con evidentes problemas estructurales en su mayoría; así, en base al cuadro número 2 se puede constatar que del montante del 33,8 por 100 concedido a Italia sobre el total están cubiertas las importantes ayudas al Sur (9 por 100) e incluso al Centro (6,7 por 100), superiores a las recibidas por la República Federal Alemana (28,1 por 100) —dentro de la que destacan Niedersachsen (5,6 por 100) y Baviera (6,5 por 100)— y Francia (22,1 por 100), en la que los porcentajes recibidos por sus regiones Sudoeste, Mediterráneo y Oeste fueron de 3,7, 4,8 y 5 por 100, respectivamente. En el nuevo reglamento de 1970 el carácter individualizado e inclusive aislado de la operación de financiación ha sido parcialmente marginado, previéndose que el Fondo financie las acciones comunes, pero sin que se determinen las formas de intervención por lo que se da una amplia gama de posibilidades de actuación; a partir de tal fecha, que coincide con la realización por etapas de la unión económica y monetaria, la acción del FEOGA ha sido más sistemática y coherente comportándose como valioso instrumento de política de desarrollo regional (23).

(23) Respecto al F. E. O. G. A., véase, por ejemplo, OLMI, G.: «L'Agriculture» (I), en GANSHOF VAN DER MEERSCH, W. J. (ed.): *Droit des Communauté Européennes*, op. cit., págs. 720-722. Una crítica sobre la actuación de este Fondo en materias de sostenimiento de precios a través de la sección de garantía

La institución comunitaria más idónea, sin embargo, para la financiación de la política regional resulta el Banco Europeo de Inversión (BEI). Con personalidad jurídica propia, distinta de la de la Comunidad, tiene como misión de acuerdo con el artículo 130 la financiación de los proyectos destinados a la revalorización de las regiones menos desarrolladas y la reconversión de empresas o la creación de nuevas actividades. En el correspondiente Protocolo anejo al tratado relativo a los estatutos del BEI se señalan su organización, recursos y líneas de actuación; con un capital de mil millones u.c. en la fase de la Comunidad reducida, ha aumentado sus recursos por la vía de los empréstitos en los mercados internacionales o nacionales de capitales de los Estados miembros y de los préstamos especiales productivos de intereses suministrados por los Estados; los Consejos de gobernadores y de administración del Banco que aseguran su gestión han estado conectados con el Consejo y la Comisión de las Comunidades, aunque conservando su carácter autónomo. Pasando al plano activo, el BEI interviene mediante préstamos sobre recursos propios en favor de los Estados miembros y empresas privadas o públicas, bien de carácter individual —para la financiación directa de un proyecto determinado—, bien de carácter global —en favor de organismos nacionales que los utilice para la financiación de préstamos directos a las inversiones—, y también mediante garantías sobre empréstitos contraídos por colectividades regionales o locales y empresas públicas o privadas, destinados a financiar las operaciones definidas en el amplio artículo 130 del tratado.

En la práctica cabe observar que si las intervenciones del BEI han sido amplias, descentralizándose frecuentemente en su actuación al consentir préstamos a organismos financieros nacionales para una mayor difusión, han sido ante todo complementarias, concediendo créditos para proyectos de inversión cuando no existían en los Estados miembros disponibles otros medios «en condiciones razonables» y eran financieramente rentables, presentando una utilidad económica inmediata o diferida (en base a los artículos 18 a 20 de los estatutos). Durante su actividad hasta 1971 se puede verificar que alrededor del 75 por 100 del total de las sumas comprometidas por el BEI en los territorios de la Comunidad han sido a título de desarrollo o de reconversión de las regiones y un 20 por 100 de las operaciones se han referido a proyectos de interés común para varios Estados miembros, tanto de mejoras de infraestructuras como de cooperación industrial o de cooperación; desde el ángulo sectorial, las operaciones individuales del BEI en los Estados miembros han sido en gran medida de financiación de obras de infraestructura (carreteras, energía, telecomunicaciones) y de proyectos de carácter industrial, mientras que las operaciones globales han sido predominantemente de construcción mecánica, transformación del caucho y materias primas e industria alimenticia. Ha resultado abrumadora la concentración de las intervenciones del BEI en Italia (62,2 por 100 sobre el total hasta 1971), habiéndose beneficiado principalmente al Sur, Sicilia y Cerdeña (que sumaban el 31,4 por 100), y

---

y en materia de estructuras agrícolas a través de la sección de orientación, poniendo de relieve los saldos negativos totales de Italia y de la República Federal durante el período 1965-1969, al compensar ambos conceptos, aparte de las ventajas de clase obtenidas al respecto por los grandes propietarios en cuanto a los precios y de las deficiencias de racionalidad en la agricultura meridional italiana en la perspectiva de las estructuras, en ZELLER, A.: *L'imbroglío agricolo del Mercato Comune*, Milán, 1970, páginas 4-30, y en PUGLIESE, E.: «Mezzogiorno e politica agraria della Comunità», en *Le regioni e l'Europa*, op. cit., págs. 68-74.

en menor medida Francia (20,3 por 100); tales fondos han contribuido en Italia a la creación y reforzamiento de las obras de infraestructura (centrales eléctricas, vías férreas, autopistas, telecomunicaciones...) y a la creación de complejos industriales, como el polo de Bari-Taranto (24).

Dentro de la financiación en la perspectiva regional se puede señalar, sin embargo, la insuficiencia de los recursos del BEI durante los años sesenta, la falta de coordinación en ocasiones con las orientaciones de política regional manifestadas en el seno de la Comisión y la elevación de las tasas de interés impuestas por sus reglas de gestión. El aumento de los recursos así como la mayor relación con las instituciones que han aparecido en la fase siguiente de la unión económica y monetaria consagradas específicamente a la política regional repercutirán lógicamente en la mayor agilidad y efectividad de las intervenciones del banco a escala regional, a través de sus diferentes modalidades de actuación.

Por último, hay que referirse, aunque a escala de la CEECA, a las importantes contribuciones efectuadas por la Alta Autoridad y posteriormente por la Comisión a la realización de programas de inversión en las industrias del carbón y del acero «mediante préstamos a las empresas o dando su garantías a los empréstitos por ellas contraídos» (artículo 54 del Tratado de París); el conjunto de tales ayudas se cifraba hasta 1971 en 966 millones de u. c., habiendo sido preponderantes los fondos dedicados a la realización de los programas de inversión en la industria (739 millones) en comparación con los dedicados a los alojamientos. Para paliar la crisis sectorial en la minería del carbón (relevante para el land alemán de Nordrhein-Westfalen, para la región francesa del Este y para la región belga walona), la Alta Autoridad y la Comisión sucesivamente ayudaron a la financiación de programas con creación de nuevas actividades o transformación de empresas sobre la base del artículo 56,2 establecido tras el período transitorio en 1960 sin tener carácter reembolsable; la aportación por tales conceptos totalizó 204 millones u. c., cantidad reducida en comparación con los préstamos concedidos en base al artículo 54. Indudablemente las ayudas y préstamos concedidos a título sectorial del carbón y del acero principalmente en las zonas mencionadas han tenido efectos regionales al contribuir al desarrollo, a la reconversión o a la creación de nuevas actividades.

Pasando del plano descriptivo al valorativo se puede poner de relieve en la etapa transcurrida hasta 1970 que las incitaciones y ayudas financieras a cargo de los instrumentos comunitarios mencionados no han estado coordinadas entre sí y que ha habido una simple yuxtaposición de ayudas en las diferentes zonas de desequilibrio de la Comunidad. El apunte de política regional que a esta escala ha ido prosperando ha sido el de un simple conjunto de acciones de ayuda encauzadas por un lado según las líneas de las correspondientes políticas nacionales de ayuda o de desarrollo, sin compulsar camunitaria alguna y, por otro lado, según las líneas de las políticas comunes agrícola, industrial..., pero sin tenerse en cuenta la especificidad regional. En la etapa mencionada ha habido una falta de coordinación entre las políticas na-

(24) Cfr., al respecto, BECKER, M.: «La Banque Européenne d'Investissement», N. E. D., op. cit., páginas 21-37; HENRION, R.: La Banque Européenne d'Investissement», en GANSHOF VAN DER MEERSCH, W. J. (ed.), *Droit des Communautés Européennes*, op. cit., págs. 967-976; HERLIN, X.: «Rôle et actions de la Banque Européenne d'Investissement dans le domaine de la politique régionale», en Institut d'Etudes Juridiques Européennes (Liège), *L'Europe et ses régions*, op. cit., págs. 127-134.

cionales de desarrollo, de diversificación de las ayudas y de los objetivos perseguidos en función de la tipología de regiones-problema (en la que entran no sólo progresivamente las regiones de subdesarrollo generalizado, de agricultura atrasada predominante, de industria en declive predominante, sino también las regiones con fuerte concentración y congestión), en suma de una política común regional, respecto a la que han sido reticentes los Estados miembros hasta la siguiente etapa. Las diferentes ópticas nacionales de desarrollo regional, las diferentes dosificaciones en las competencias concedidas a las regiones, el diferente protagonismo regional admitido, las diferentes clases de planificación aceptadas a escala nacional (25) han repercutido en la negativa de la mayoría de los Estados miembros a compartir sus competencias con la Comisión y a dotar de recursos autónomos a un instrumento específico de desarrollo regional y no tan sólo sectorial vinculado a las otras políticas comunes.

#### IV. LA POLITICA REGIONAL COMUNITARIA EN LA ETAPA DE LA UNION ECONOMICA MONETARIA

En el Plan Werner (**Informe al Consejo y a la Comisión relativo a la realización por etapas de la unión económica y monetaria en la Comunidad**) de 1970 se señalaba netamente que «las políticas regionales y estructurales no eran ya exclusivamente de la competencia de los países miembros: la realización del equilibrio económico global puede ser amenazado peligrosamente por diferencias de estructuras; la cooperación entre miembros de la Comunidad en materia de política estructural y regional contribuirá a superar estas dificultades, al mismo tiempo que a eliminar las distorsiones de concurrencia; la solución de los grandes problemas en este ámbito será facilitada por medidas financieras de compensación; las políticas estructurales y regionales no dependerán exclusivamente de los presupuestos nacionales» (26). Siguiendo de cerca este plan, la **Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros sobre la realización por etapas de la unión económica y monetaria en la Comunidad**, de 22 de marzo de 1971, reiteraba la necesidad de remediar «los desequilibrios estructurales y regionales mediante las oportunas acciones adoptadas al nivel comunitario; para alcanzar el estadio final de tal política común con los medios apropiados se advertía que el Consejo decidiría con rapidez «sobre las medidas necesarias para dar un principio de solución a los problemas prioritarios», previa propuesta de la Comisión (27).

(25) Véase supra nota núm. 4. Respecto a las reticencias por parte de algunos Estados miembros durante los años sesenta, al principio de una intervención comunitaria en favor del desarrollo, en YAGOUZO, Y.: *L'élaboration de la politique de développement dans l'Europe communautaire*, op. cit., págs. 375-376. En cuanto a las modalidades de financiación nacional a escala regional en Francia, Reino Unido, Italia y República Federal Alemana, los estudios de BERN, Ph.; MOLINIER, J.; FERRARI, P., y KRAHE, R., en «Les aspects financiers de la régionalisation en Europe», N. E. D. (La Documentation Française), números 4088-4090, 9 mayo 1974, págs. 18-78. En la perspectiva regional cabe señalar el nacimiento de ciertas solidaridades en las regiones periféricas europeas, esencialmente a efectos de las mejoras de estructuras agrícolas que no han encontrado apoyo estatal: MEYNAUD, J., y SIDJANSKI, D.: *Les groupes de pression dans la Communauté Européenne, 1958-1968. Structure et action des organisations professionnelles*, Bruselas, 1971, págs. 213-216.

(26) JOCE, núm. C/136, de 11 de noviembre de 1970.

(27) JOCE, núm. C/28, de 27 de marzo de 1971.

En la nueva fase la política regional aparece como política de adaptación de estructuras regionales, resultando necesaria para evitar las distorsiones en el mecanismo de la economía comunitaria y facilitar la interpenetración económica; no resulta ya un simple apéndice de las otras políticas comunes, sino que se apunta a su autonomía como necesaria para la realización de la unión económica y monetaria. Tal óptica implicará obligatoriamente la coordinación de las políticas nacionales en materia regional, el compartimiento de responsabilidades a tal escala entre los Estados miembros y la Comunidad y la existencia de un instrumento financiero para tales fines.

### 1. El proceso de actuación comunitaria.

No obstante, con anterioridad a la mencionada resolución de 1971 siguiendo el «Plan Werner» resulta muy destacable la **Propuesta de decisión sobre la organización de los medios de acción de la Comunidad en materia de desarrollo regional presentado por la Comisión al Consejo el 17 de octubre de 1969** (28); en ella se preveía no sólo como necesarias la «coordinación general de las políticas regionales de los Estados miembros» y «la elaboración de los programas de desarrollo regional», sino también la creación de un fondo de bonificación de intereses y de garantías administrado por la Comisión y de un Comité permanente de desarrollo regional. El caso es que las misiones encomendadas resultaban moderadas, justificándose la coordinación porque en otro caso se pondría en peligro la suerte de las políticas comunes en los ámbitos de la energía, agricultura, transportes; en cuanto a la ayuda, la Comisión se limitaba en principio a poner a disposición de cada Estado medios financieros complementarios de los nacionales, pero con la invitación a los Estados beneficiarios de una confrontación más sistemática de sus programas de desarrollo regional.

Cabe detenerse especialmente en el dispositivo contenido en la propuesta objeto de análisis y en la tipología de regiones-problema por su influencia posterior. La Comisión propugnaba la creación de un «fondo de bonificación comunitaria» que permitiría a los diferentes órganos nacionales y al BEI conceder préstamos con intereses reducidos para el equipamiento de infraestructuras sin que supusieran importantes recursos reducidos del presupuesto comunitario: «conviene que los capitales disponibles en la Comunidad y en particular los eurodólares se orienten en una medida suficiente hacia la financiación del desarrollo de las regiones europeas; el Banco Europeo de Inversión es el organismo designado para permitir las transferencias de los capitales necesarios en el interior del Mercado Común». Se proponía también la creación de un «Comité Permanente de Desarrollo Regional», dependiente de la Comisión y compuesto por representantes de los Estados miembros, de la Comisión y del BEI y de una «Bolsa de Información» para hacer conocer a los eventuales inversores los objetivos de las correspondientes políticas regionales; si las competencias del Comité eran de simple carácter consultivo, las de la Bolsa eran más reducidas. En cuanto a las regiones objeto de atención comunitaria, la Comisión consideraba las «regiones con retraso en el desarrollo debido en particular al tener como dominantes actividades agrícolas», las «regiones con un declive como consecuencia de la

(28) JOCE, núm. C/152, de 28 de noviembre de 1969. Un análisis de la propuesta, por ejemplo, en CARTOU, L.: *Organisations européennes*, op. cit., págs. 239-242.

evolución de las actividades económicas dominantes» y las regiones fronterizas; no obstante, se mostraba imprecisa a la hora de dosificar o de optar por conceder prioridad a las regiones con evidente retraso en las que las inversiones no tendrían asegurada su inmediata rentabilidad o a las regiones ya equipadas, en las que resultaba asegurada la rentabilidad del capital invertido: «hay que evitar que las tendencias naturales del cálculo económico inmediato conduzcan a la acentuación de la separación entre las regiones equipadas y las regiones que no lo están... hay que evitar también que una parte excesiva de las inversiones públicas sea consagrada a operaciones de rendimiento muy lento, a veces incluso incierto... los poderes públicos deben sostener las condiciones de desarrollo de las regiones aptas para la producción y escalonar en el tiempo las realizaciones más inciertas en cuanto a su rendimiento». También aparecía poco concreta la Comisión con respecto a la coordinación entre los Estados miembros de las ayudas regionales a la industria, en unas circunstancias en que las escaladas nacionales de ayudas implicaban evidentes distorsiones económicas y presiones inflacionistas. El caso es que tales propuestas no prosperaron en el seno del Consejo por las reticencias de determinados Estados a compartir sus responsabilidades con la Comisión en sus programaciones.

Sucesivamente, la **Declaración final de la Conferencia de La Haya** de diciembre de 1969 con la reafirmación de los jefes de Estado o de gobierno de los Estados miembros de «hacer progresar más rápidamente el desarrollo... elaborándose un plan por etapas en el curso del año 1970 con miras a la creación de una unión económica y monetaria» y el **Tercer programa de política económica a plazo medio** adoptado por el Consejo el 9 de febrero de 1971 se fijaban en la política de desarrollo regional vinculada a la unión económica y monetaria; en el programa se señalaba además la necesidad de que cooperaran estrechamente las instituciones financieras existentes —BEI y FEOGA (sección orientación)—, con las políticas de desarrollo nacionales (29). Tras la mencionada Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros de 22 de marzo de 1971 que adoptaba el «Plan Werner», un importante empuje a la política regional supuso la **Declaración final de la Conferencia de París de octubre de 1972**, ya en la fase de la Comunidad ampliada; en ella los jefes de Estado o de gobierno de los Estados miembros, junto al compromiso «de realizar de un modo irreversible la unión económica y monetaria con el paso a la segunda etapa de la unión para el 1 de enero de 1974 con su finalización más tardía para el 31 de diciembre de 1980», concedían una «alta prioridad al objetivo de remediar los desequilibrios estructurales y regionales que podrían afectar la realización de tal unión «con la necesaria creación de un Fondo de Desarrollo Regional: «invitan a la Comisión a elaborar rápidamente un informe analizando los problemas que se plantean en el ámbito regional y a presentar propuestas apropiadas... desde este momento se comprometen a coordinar sus políticas regionales; deseosos de comprometer sus esfuerzos en la vía de una solución comunitaria a los problemas regionales, invitan a las Instituciones comunitarias a crear un Fondo de Desarrollo Regional que será establecido antes del 31 de diciembre de 1973... alimentado por los recursos propios de la Comunidad; su intervención, coordinada con las ayudas nacionales, deberá permitir a medida que se realice la unión económica y monetaria la corrección de los principales desequilibrios regio-

(29) JOCE, núm. L/49, de 1 de marzo de 1971.

nales en la Comunidad ampliada y en particular los resultantes de un predominio agrícola, de las reconversiones industriales y del subempleo estructural». Por otra parte la problemática regional de los nuevos Estados miembros había quedado reflejada en el artículo 154 del Acta relativa a las condiciones de adhesión y adaptaciones de los tratados y en el Protocolo número 30 relativo a Irlanda anexo, en el que se recordaba dentro de los objetivos fundamentales «la constante mejora de las condiciones de vida y de empleo de los pueblos de los Estados miembros, así como el desarrollo armónico de sus economías reduciendo la diferencia entre las distintas regiones y el retraso de las menos favorecidas».

La invitación hecha a la Comisión por los jefes de Estado o de Gobierno reunidos en la Conferencia de París se tradujo en el **Informe sobre los problemas regionales en la Comunidad ampliada** presentado al Consejo en 1973 y, sobre todo, en las **Propuestas hechas por la Comisión de reglamentos del Consejo sobre creación de un Fondo Europeo de Desarrollo Regional, de un Comité de política regional y de un reglamento financiero** de 31 de julio de 1973 (30). Ambos documentos están íntimamente relacionados en la medida en que tanto el Fondo como el Comité están previstos para la corrección de los desequilibrios regionales denunciados y la puesta en práctica de las líneas directrices auspiciadas en el informe; en cuanto a los desequilibrios, se ponía de relieve cómo habían continuado en ciertas regiones el subempleo estructural, el paro elevado y la fuerte emigración a pesar de la importancia de las intervenciones del BEI y del FEOGA, esencialmente, resultando necesarias así acciones tendentes a equilibrar las situaciones extremas por las peligrosas consecuencias que tiene para la rápida progresión de la unión económica y monetaria las disparidades entre los costes de la excesiva concentración en determinadas regiones muy desarrolladas y la falta de empleo de recursos en otras; como regiones afectadas por desequilibrios se señalaban las regiones de predominio agrícola, las afectadas por reconversión industrial y las aquejadas de subempleo estructural. La contribución comunitaria a través del Fondo tendría, no obstante, un carácter complementario, no sustitutorio por tanto de las ayudas regionales concedidas por los Estados miembros; el Fondo debía elegir entre las inversiones en función de las necesidades de cada región dosificando la ayuda en función de la gravedad e intensidad de los problemas de desequilibrio, pudiendo destinarse las inversiones a actividades industriales o de servicios o a infraestructuras, suponiendo respectivamente las ayudas el 15 ó el 30 por 100 como máximo del coste total. El compromiso de creación del fondo fue reiterado en el **Comunicado de la reunión de los jefes de Estado o de Gobierno celebrada en Copenhague** del 15 de diciembre del mismo año, en el que se anunciaba solemnemente su establecimiento para el 1 de enero de 1974, con las necesarias recomendaciones para que el Consejo adoptara las decisiones oportunas sobre el volumen, reparto de los recursos y los criterios reguladores de sus operaciones; en tal fecha las propuestas de la Comisión de dedicación

(30) JOCE, núm. C/86, de 16 de octubre de 1973. El «Rapport sur les problèmes régionaux dans la Communauté élargie», en el **Supplément 8/73-Bulletin CE**, Bruselas, 1973; un resumen de tal informe, en **Commission, Septième rapport général sur l'activité des Communautés Européennes**, Bruselas, 1974, páginas 204-206. La enumeración de las regiones o zonas deprimidas se encuentra en la Propuesta de Reglamento presentado por la Comisión al Consejo el 11 de octubre de 1973, en **JOCE**, núm. C/106, de 6 de diciembre de 1973. En cuanto al caso particular de las regiones fronterizas, ROMUS, P.: **Les régions frontalières à l'heure du Marché Commun**, Bruselas, 1970.

de la suma de 2.250 millones u. c. para el período 1974-76 fueron consideradas como insuficientes por los Estados que iban a resultar sus principales beneficiarios —Italia, Reino Unido e Irlanda—, pero como excesiva por Países Bajos y República Federal Alemana, en una situación económica inflacionista agravada por la denominada crisis energética; la oposición de criterios se tradujo en una temporal congelación de las decisiones ya adoptadas en materia monetaria y de energía por parte de los primeros Estados.

La interrupción debida a tales divergencias duró a lo largo de 1974 hasta que en el **Comunicado de la reunión de los jefes de Estado o de Gobierno celebrada en París** del 10 de diciembre de 1974 se formalizó de nuevo el compromiso, con la determinación de poner en marcha el Fondo Europeo de Desarrollo Regional a partir de 1 de enero de 1975; no obstante, hasta el 4 de marzo de 1975 no se concluyó en Bruselas el definitivo acuerdo; las divergencias entre los Estados miembros habían sido aplazadas; el resultado era un importante elemento en la «renegociación» del Reino Unido para su mantenimiento en la Comunidad, pero los recursos del Fondo resultaban ampliamente modestos en relación con el montante propugnado por la Comisión.

## **2. Las vías de actuación.**

En la nueva fase de la unión económica y monetaria, la disciplina comunitaria sobre política regional ha sido puesta en práctica en dos planos: por un lado, en el de la coordinación de las ayudas nacionales establecidas por los Estados miembros, que margina la anterior línea del control, relacionada con la coordinación de las políticas económicas nacionales; por otro lado, en el de la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional como instrumento específico de intervención financiera a escala regional, que se corresponde además con un reforzamiento de los instrumentos existentes con eventual alcance regional.

### **a) La coordinación de las políticas económicas y de las ayudas nacionales para el desarrollo regional.**

El anterior procedimiento del control ha ido desdibujándose en favor de la necesaria coordinación en las ayudas nacionales, sujetas progresivamente a unos parámetros y limitaciones determinados. Ahora bien, la coordinación en las políticas nacionales de ayuda ha quedado vinculada a la creciente general coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros —sobre la base de los artículos 3, g), 6, 103, 107, 108, 109 y 145— reconocida en la mencionada Resolución del Consejo y de los representantes de los Estados miembros sobre la realización por etapas de la unión económica y monetaria en la Comunidad de marzo de 1971 y sobre todo en la Decisión del Consejo sobre la realización de un alto grado de convergencia de las políticas económicas de los Estados miembros; así, el artículo 145 que proporciona al Consejo la posibilidad de asegurar la coordinación de las políticas económicas generales de los Estados miembros, creando, por tanto, los oportunos procedimientos de coordinación, ha sido utilizado en 1975 para justificar el establecimiento del Comité de política regional; en realidad toda tentativa de política regional comunitaria no podría prosperar sin que se

encontraran correctivos comunes respecto a la política de concurrencia, dentro de una general coordinación de las políticas económicas rebasando la primitiva limitación del plazo corto (31).

En octubre de 1971, el Consejo adoptó la **Decisión sobre la coordinación de los regímenes generales de ayudas con finalidades regionales** (32), resolución de coordinación de las ayudas financieras y fiscales de los Estados miembros que se traducía en el establecimiento de un techo de intensidad de tales ayudas para las regiones centrales de la Comunidad, fijadas en un 20 por 100 sobre las subvenciones concedidas de cualquier clase; las regiones centrales eran calificadas de un modo negativo comprendiendo a todas a excepción de Berlín Oeste, la Zonenrandgebiet, el Mezzogiorno y las regiones francesas beneficiarias de primas al desarrollo, esencialmente del oeste, sudoeste y Mediterráneo; la decisión entró en vigor el 1 de enero de 1972, y de acuerdo con el artículo 154 del Acta relativa a las condiciones de adhesión y adaptaciones de los tratados fue igualmente aplicada a los nuevos Estados miembros el 1 de julio de 1973, en base a una Comunicación de la Comisión de 27 de junio de ese año determinando cuáles eran las regiones no desarrolladas consideradas como periféricas (toda Irlanda, Groenlandia, la zona especial de desarrollo del norte de Dinamarca y a los mismos efectos de exclusión, las «assisted development areas» del Reino Unido) a las que no se aplicaba el montante de limitación; no obstante, con anterioridad al 1 de agosto de 1975, los seis Estados miembros originarios debieron comunicar los casos de aplicación de las ayudas regionales decididas en 1972 y que hubieran alcanzado una inversión de tres o cuatro millones de u. c. Aparte del techo de intensidad de las ayudas para tales regiones, calculado en un 20 por 100 sobre el total de la subvención neta (incluyendo las ayudas entregadas en forma de créditos con intereses reducidos, las bonificaciones de intereses y las ayudas fiscales), aunque deduciendo los impuestos nacionales sobre los beneficios, cabe destacar otros puntos de la decisión; así, se establecía la exigencia de que las ayudas fueran «transparentes», debiendo los Estados suprimir las ayudas opacas u oscuras que no resultasen adecuadas para la operación de cálculo y también las ayudas que cubrieran el conjunto del territorio nacional, requiriéndose que los regímenes de ayuda definieran con claridad las regiones o zonas específicamente beneficiarias, en función de la intensidad y urgencia de los problemas por resolver; por último, se señalaba la necesidad de que las ayudas existentes y objeto de coordinación fueran apreciadas en la óptica de sus incidencias sectoriales, esperándose la puesta en marcha de un procedimiento adecuado al respecto. El techo de intensidad del 20 por 100 entró en vigor el 1 de enero de 1972 y a finales del mismo año fue establecido el procedimiento de información o de comunicación a la Comisión de todos los proyectos nacionales estableciendo o modificando ayudas de carácter regional y de los supuestos más significativos de aplicación. En base al artículo 94 del Tratado

(31) Cfr. WAELBROECK, M.: «La politique économique», en GANSHOF VAN DER MEERSCH, W. J. (ed.), *Droit des Communautés Européennes*, op. cit., págs. 915-916, y MELCHIOR, M.: «Aspects juridiques de la politique régionale de la Communauté», op. cit., págs. 42-52.

(32) JOCE, núm. C/111, de 4 de noviembre de 1971. Un análisis, en VIER, Ch. L.: «Les aspects financiers de la politique régionale des Communautés Européennes», en «Les aspects financiers de la régionalisation en Europe», N. E. D., op. cit., págs. 87-89; sobre el reforzamiento del F. S. E. y del F. E. O. G. A., en la nueva fase, *ibidem*, págs. 90-91.

de la CEE fue adoptado un reglamento haciendo obligatorio el procedimiento de información en todas las regiones centrales de la Comunidad.

Más recientemente, el 17 de febrero de 1975, la Comisión transmitió una Comunicación al Consejo, completando la anterior de 27 de junio de 1973, sobre los principios de coordinación válidos para todas las regiones de la Comunidad; si se mantiene el techo del 20 por 100 para las denominadas regiones centrales, el tope resulta más elevado para las restantes regiones: así, es de 25 por 100 en la «Zonenrandgebiet» de la República Federal, en la zona especial de desarrollo del norte de Dinamarca y en algunas islas de este país; del 30 por 100 durante un máximo de tres años en algunas zonas francesas del Oeste y del Sudoeste beneficiarias de primas al desarrollo industrial, en las «assisted development areas» del Reino Unido y en las regiones italianas que hubieran recibido ayuda, a excepción del conjunto del «Mezzogiorno»; por último, de un tope igual al nivel máximo de intensidad según las correspondientes legislaciones nacionales en la fecha de 1 de enero de 1975 y a reserva de un eventual derecho de intervención por parte de la Comisión, en el «Mezzogiorno» italiano, en toda Irlanda, en Berlín Oeste y en el territorio danés de Groenlandia (33).

Desde 1969, y en una forma más concreta desde 1973, la Comisión había propuesto la creación de un instrumento de coordinación de las políticas regionales de los Estados miembros. En la **Decisión del Consejo de 18 de marzo de 1975 de creación de un Comité de política regional** (34) se establecía definitivamente el nuevo instrumento «con vistas a contribuir a la coordinación de las políticas regionales de los Estados miembros, siendo instituido cerca del Consejo y de la Comisión» como medio de estudio y de sugerencias en materia de desarrollo regional; la «tarea de proceder al examen de problemas relativos al desarrollo regional, de los progresos realizados o por realizar con vistas a su solución y de las medidas de política regional necesarias para promover la realización de los objetivos regionales de la Comunidad», resulta exhaustivamente pormenorizada a lo largo del artículo 2 de la decisión: estudios de objetivos, medios, métodos, experiencias de los Estados miembros, métodos de elaboración de programas —con el fin de llegar a una aproximación común sobre tal noción—, regímenes de ayudas regionales..., pero haciendo referencia no sólo a las zonas deprimidas, objeto de ayuda por parte de los Estados miembros, sino también a las regiones con fuerte concentración de actividad económica, objeto de medidas de disuasión. A los efectos de su actuación, se pretende corregir el carácter eurócrata del Comité, en el que los Estados miembros y la Comisión nombran cada uno a dos miembros, «escogidos entre los altos funcionarios responsables de la política regional» (artículo 3.1) y en el que se incluye a título de observador un representante del BEI, por la posibilidad ofrecida en el artículo 5 de que el Comité «recoja las opiniones de los medios regionales interesados y de las organizaciones sindicales y profesionales». Desde el ángulo de técnica jurídica comunitaria, la Decisión se funda en el artículo 145 del tratado que dota de una total autonomía al Consejo para su actuación, sin los eventuales inconvenientes que pudiera representar un acto previa propuesta de la Comisión de acuerdo con el artículo 149; sin duda, influía el hecho de que el Consejo «asegura la coordinación de las

(33) Mencionado en MELCHIOR, M.: «Aspects juridiques de la politique régionale de la Communauté», op. cit., págs. 70-71.

(34) JOCE, núm. L/73, de 21 de marzo de 1975.

políticas económicas generales de los Estados miembros», en la que se encuentra envuelta la específica coordinación de las políticas regionales. No obstante, el Comité se configura en realidad con la misión de estudio y de consulta preparatoria a la auténtica coordinación de las políticas regionales que en el momento actual se ha cifrado tan sólo en el establecimiento de techos de ayudas nacionales, con márgenes reducidos en favor de las denominadas regiones periféricas; el papel activo queda desplazado, además, al terreno de la intervención financiera a cargo del Fondo.

**b) La intervención financiera para el desarrollo regional: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.**

La definitiva creación en marzo de 1975 del Fondo Europeo, después de dos años y medio de su expresa mención en el Comunicado de la conferencia de los jefes de Estado o de Gobierno de los miembros de la Comunidad de octubre de 1972 ha abierto la vía a la específica afectación de medios financieros comunitarios en favor de las regiones deprimidas.

Desde 1969, sin embargo, la Comisión había apuntado a la creación de un Fondo Europeo de Desarrollo Regional, con las características de la complementariedad en sus intervenciones respecto a las ayudas nacionales, de la flexibilidad en su actuación y de la orientación hacia las inversiones encuadradas previamente en los programas nacionales de desarrollo regional, los cuales deberían ser comunicados a su vez a la Comisión por los Estados miembros, de acuerdo con ciertas reglas. La Comisión contaba con que el Fondo estuviera dotado de un capital de 2.250 millones de u. c. que se inscribiría progresivamente en el presupuesto comunitario desde 500 millones para 1974 y 750 para 1975 hasta 1.000 para 1976; igualmente, el Fondo cooperaría en la financiación de proyectos en las regiones acogidas a ayudas nacionales, a condición de tener un producto interior bruto por habitante inferior a la media comunitaria y con los rasgos de tener predominio agrícola, o de sufrir reconversión industrial o subempleo estructural, variando correlativamente los montantes de participación entre el 15 por 100 (caso de actividades industriales o de servicios) y el 30 por 100 (caso de infraestructuras necesarias para el desarrollo de actividades industriales o de servicios); el Fondo podría también utilizar recursos para la financiación de estudios de desarrollo regional, aparte de intervenir en la misma elaboración de los programas nacionales de desarrollo regional en la medida en que los proyectos eventualmente financiables deberían ajustarse a determinados objetivos en función de las correspondientes regiones. Junto al Fondo como instrumento financiador del desarrollo se propugnaba la creación, como se ha indicado anteriormente, de un Comité de política regional con el fin de facilitar la coordinación de las políticas regionales de los Estados miembros a escala comunitaria; ambos instrumentos deberían estar íntimamente relacionados en su actuación, siendo relevante la acción propuesta a cargo del Comité de estudio de los objetivos y de los medios nacionales en la política regional, de los programas de desarrollo y de los regímenes de ayuda, de las medidas de disuasión en las regiones de fuerte concentración —las denominadas zonas centrales— y de una mejor información para los inversores públicos o privados (35).

(35) Sobre la posición de la Comisión en 1969, ROMUS, P.: «La politique régionale de la Communau-

En el preámbulo del reglamento, instituyendo el Fondo, cabe destacar: desde el ángulo de la fundamentación jurídica el recurso a los artículos 2 —indicativo de la misión de la Comunidad, consistente en «promover un desarrollo armónico de las actividades económicas en el conjunto»—, y 235 del tratado, al no haberse previsto convencionalmente los poderes de acción requeridos a tal efecto, justificándose concretamente la oportunidad del Fondo en la nueva fase de la dinámica comunitaria en el hecho de que «una política eficaz de las estructuras regionales es una condición esencial de la realización de la unión económica y monetaria»; desde el ángulo de la actuación, la atribución del concurso del Fondo «en función de la intensidad relativa de los desequilibrios afectando a las regiones..., en particular los resultantes de un predominio agrícola, de reconversiones industriales y de un subempleo estructural», siendo «complementario» de los esfuerzos nacionales en materia de desarrollo, con el requisito previo de que la inversión beneficiaria de la ayuda comunitaria deberá inscribirse en programas de desarrollo regional.

En el articulado del reglamento es destacable la mezcla de las disposiciones de carácter orgánico (relativas a la creación de un Comité del Fondo a los efectos de su gestión, artículos 11 a 13), con las de carácter financiero (concernientes al reparto de los recursos, los montantes de inversiones de ayuda en función de la adoptada tipología de regiones-problema y los criterios elegidos para la actuación de los beneficios, artículos 2 a 5), y las de carácter procedimental (referidas al mecanismo de solicitud del concurso del Fondo, ejecución de la inversión, publicidad de la ayuda..., artículos 6 a 12 y 14 a 17); en realidad, el Consejo integró en un solo instrumento los proyectos de la Comisión de creación del Fondo y del correspondiente reglamento financiero.

En la perspectiva cuantitativa, la dotación del Fondo ha resultado reducida al contar con recursos no superiores a los 1.300 millones de u. c. para el período 1975-1977, ostensiblemente inferior a la ya mencionada propuesta de la Comisión en 1973 de 2.250 millones, considerado entonces, inclusive, modesto. En la perspectiva cualitativa, sin embargo, se ha reforzado la viabilidad del Fondo; si en la Conferencia de París de diciembre de 1974 se acuñó respecto al Fondo una incierta calificación al dotarlo de carácter temporal en cuanto establecido «por un período trienal de ensayo», la provisionalidad ha quedado obviada, en cuanto que el Consejo reexaminará el reglamento antes del 1 de enero de 1978» (artículo 18), debiendo la Comisión hacer en tal sentido «las apropiadas propuestas respecto a la política regional de la Comunidad y el concurso del Fondo para el período posterior» (artículo 1.2). El Fondo se establece así como órgano permanente, con un Comité de gestión «compuesto por representantes de los Estados miembros y presidido por un representante de la Comisión, con la votación ponderada general del artículo 148, 2 del tratado, pero con una dotación provisional para el período trienal fijado.

Respecto al reparto de los recursos del Fondo para el actual período se sigue la pauta adoptada en la Conferencia de París de 1974 que resulta diferente a la establecida para la financiación de los gastos generales comunitarios, con objeto de col-

té Européenne», Rev. M. C., 1973, págs. 363-364, y VAN GINDERACHTER, J.: «La politique régionale de la Communauté, justifications, modalités et propositions», op. cit., págs. 482-484. El Reglamento del Consejo creando el Fondo, en JOCE, núm. L/73, de 21 de marzo de 1975.

mar así de un modo más intenso los desequilibrios en las regiones en situación económica desfavorable. Así, las ayudas afectadas a las regiones de Irlanda, Italia y Reino Unido suponen el 74 por 100 de los gastos del Fondo; un porcentaje muy reducido corresponde a los Estados miembros del Benelux (Bélgica, 1,5 por 100; Países Bajos, 1,7 por 100, y Luxemburgo, 0,1 por 100) y Dinamarca (1,3 por 100); porcentajes más elevados a Irlanda, República Federal Alemana y Francia (6, 6,4 y 10 por 100, respectivamente) y porcentajes muy superiores al Reino Unido y sobre todo a Italia (28 y 40 por 100); Irlanda recibirá además «una suma de seis millones u. c. que será deducida de la cuota-parte de los demás Estados miembros, a excepción de Italia». No hay que olvidar que en tal reparto entraban consideraciones políticas como las de facilitar la renegociación para su continuidad en las Comunidades al gobierno británico laborista y la de evitar que el gobierno francés recibiera una ayuda superior a su contribución general en una situación de abierta divergencia con el de la República Federal.

En el plano de la intervención del Fondo cabe advertir que se conservan sustancialmente los rasgos de la propuesta de la Comisión sobre previo enmarcamiento nacional del proyecto y de las categorías de inversiones reveladoras de subdesarrollo o de reconversión, en la línea así de que el Fondo pueda intervenir en favor de las regiones y zonas establecidas en principio por los Estados miembros, de acuerdo con sus regímenes de ayudas con carácter regional, siempre que las inversiones en que pueda participar el Fondo superen las 50.000 u. c., y se integren dentro de las categorías «inversiones en las actividades industriales, artesanales o de servicios», con incidencia en el desarrollo de la región o en el nivel del empleo, «inversiones en infraestructuras directamente ligadas al desarrollo de tales actividades», y, finalmente, «inversiones en infraestructuras de agricultura de montaña y de ciertas zonas desfavorecidas», variando los correspondientes montantes de participación. Los criterios utilizados por la Comisión para decidir sobre la oportunidad del concurso del Fondo resultan amplios y genéricos: «la contribución de la inversión al desarrollo económico de la región, su coherencia con los programas u objetivos de la Comunidad, la situación del sector económico correspondiente y de la rentabilidad de la inversión, el carácter fronterizo de la inversión como localizada en una de las regiones contiguas a uno o varios Estados miembros...; en realidad, se obliga a los Estados interesados a acentuar el contenido de las comunicaciones a la Comisión sobre sus programas de desarrollo regionales, con objeto de clarificar así los elementos de apreciación sobre el interés de las inversiones, susceptibles de contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales en la Comunidad, que pudiera afectar la realización de la unión económica y monetaria (artículo 1,1).

Interesa destacar, en cuanto al Reglamento del Fondo, que el recurso al artículo 235 había sido invocado por la Comisión desde su propuesta de 1969, permitiendo una mayor libertad de actuación e independizando la política de desarrollo regional de las dimensiones regionales previstas en algunas políticas comunes. Esta autonomía proporciona en realidad un amplio margen de imaginación comunitaria para la realización de las acciones necesarias en escala regional. El artículo 235 se relaciona en esta ocasión con el genérico artículo 2, en la medida en que el objetivo del desarrollo regional se considera implicado en el desarrollo armónico y como no satisfecho

al no haberse previsto en el tratado «los poderes de acción requeridos a tal efecto» (36).

En la perspectiva de la Unión Económica y Monetaria, el carácter armónico del desarrollo ha pasado de estar pendiente de las exigencias primordiales de la libre concurrencia a estar vinculado a las adaptaciones necesarias de las estructuras regionales, a la corrección de las distorsiones estructurales que dificultan la viabilidad de tal unión (37). La política regional aparece así definida como una política de adaptación estructural, teniendo a la vista la naturaleza y la intensidad de los desequilibrios existentes a tal escala, principalmente resultantes «de un predominio agrícola, de reconversión industrial o de un subempleo estructural», como se advierte en el reglamento del Fondo; pero, no obstante, desde el ángulo estructural, las regiones-problema, creando distorsiones económicas y dificultando el equilibrio en la expansión no son tan sólo las regiones deprimidas, sino también las regiones congestionadas.

## V. CONCLUSIONES

En la descripción y valoración de la línea evolutiva sobre las regiones-problema en la Comunidad se han podido constatar evidentes cambios en la actuación comunitaria entre la etapa de la consecución de la Unión Aduanera y la reciente etapa abierta de la Unión Económica y Monetaria. Las vías utilizadas han sido diferentes, en la medida en que en la primera fase, y por razón de las exigencias de la libre concurrencia, fue prevalente el control de las ayudas nacionales para el desarrollo, aunque corregido parcialmente en favor de determinadas regiones, mientras que en la segunda fase, la progresiva dosis de influencia deducida sobre los Estados nacionales ha desembocado en un importante principio de coordinación. En el plano financiero se ha pasado de la actuación de instrumentos vinculados generalmente a las políticas comunes sectoriales a un instrumento específico, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, obra de evidente compromiso político entre los Estados miembros y la propia Comisión, pero considerado necesario para la presente marcha de la Unión con el fin de ayudar a corregir los actuales desequilibrios regionales, acentuados inclusive con la ampliación de la Comunidad; en su actuación complementaria se relaciona íntimamente con el también creado Comité de política regional, con las misiones de estudio y de consulta preparatoria para la progresiva coordinación en los programas nacionales. No obstante, si la labor correctora de coordinación ha llegado tan sólo al establecimiento de topes de intensidad de las ayudas nacionales, la labor de financiación específica resulta también limitada en cuanto a los recursos disponibles; queda la posibilidad de que, abierta una nueva oportunidad de imaginación comunitaria, los datos y las exigencias de estructura fuercen para el futuro las actuales limitaciones.

Madrid, abril 1976.

[36] Respecto a la justificación de tal acción comunitaria en base al artículo 235, LAGRANGE, M., en Institut d'Etudes Juridiques Européennes (Liège), *L'Europe et ses régions*, op. cit., págs. 149-151. Sobre esta disposición, en general, MARENCO, G.: «Les conditions d'application de l'article 235 du Traité CEE», *Rev. M. C.*, 1970, págs. 147-157, y VIGNES, D., en Académie de Droit International de La Haye, *Colloque, 1971. Les aspects juridiques de l'intégration économique*, Leiden, 1972, págs. 434-435.

[37] Cfr. CROS, J.: «Les déséquilibres géographiques dans la CEE face aux objectifs de l'Union Economique et Monétaire», op. cit., págs. 161-172, poniendo de relieve los amplios problemas financieros existentes.



**NOTAS**

