

EL REGIMEN JURIDICO DEL F.E.D.E.R.

por Angela CASASNOVAS SESE (*)

La idea de la creación de un Fondo con finalidad regional fue ya expuesta en el seno de la Conferencia de Messina, en 1956. Tal Fondo era denominado por sus proponentes «Fondo de Inversión», y tenía como una de sus finalidades específicas «el desarrollo de las regiones menos favorecidas». Sin embargo, es sabido que tal propuesta no llegó a concretarse.

Así, el Tratado de Roma de 1957, que creó la Comunidad Económica Europea, no articuló un instrumento financiero específico al servicio de una política regional comunitaria. En realidad, ni siquiera hacía mención de ésta, limitándose a establecer una serie de excepciones al normal funcionamiento de los mecanismos comunitarios, tenían por objetivo un tratamiento especial de ciertas regiones.

Favorecidos los Estados miembros por una buena coyuntura económica mundial y por el desarrollo creciente del mercado común, se marginaron los problemas regionales existentes en el seno de la Comunidad durante los primeros años de su funcionamiento; se pensaba, quizás, que el progreso económico esperado acarrearía automáticamente su superación. No será hasta la adhesión del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, cuando constatándose un notable incremento de los «desequilibrios regionales en la Comunidad», se considere ya obligado el planteamiento «de soluciones efectivas y rápidas» a tales distorsiones. Así, el Consejo Europeo celebrado en París en 1972 invitó a las instituciones comunitarias a crear un Fondo de desarrollo regional. Pero habrá que esperar hasta el Consejo Europeo de 1974, celebrado asimismo en París, para que se dé el impulso definitivo a dicha propuesta.

Entonces, y al amparo del artículo 235 del T.C.E.E., se creó el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (F.E.D.E.R.). Su creación coincidía con el ocaso de «la época dorada» de los años 60 y con los primeros síntomas de la crisis económica mundial. De todo ello se hará eco la redacción del reglamento que crea el F.E.D.E.R. (1).

(*) Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza.

(1) Una amplia exposición de todos estos problemas, en mi Memoria de Licenciatura que, con el título «El Hecho Regional en las Comunidades Europeas», y con la ayuda de una beca de formación de personal Investigador, presenté en la Facultad de Derecho en la Universidad de Zaragoza en julio de 1983, bajo la dirección del Prof. M. Bernad.

1. EL REGIMEN JURIDICO INICIAL DEL F.E.D.E.R.

Por el Reglamento 724/75 del Consejo de 18 de marzo (2), se creó el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, instrumento financiero con una finalidad específicamente regional: contribuir a la solución de los principales problemas regionales que sufre la Comunidad. Problemas que no se plantean en todo el territorio comunitario, pero que perturban un desarrollo económico armónico del conjunto de la Comunidad, obstaculizando el paso de la etapa de mercado común a la de establecimiento de una unión económica y monetaria.

Tales problemas se plantean principalmente en número de cuatro. Dos de ellos hacen referencia a la deficiente estructura económica de la Comunidad, y son concretamente, el subdesarrollo de algunas regiones que cuentan con una agricultura poco productiva y el declinar de otras regiones de antigua industrialización. Los dos restantes se refieren a la peculiar localización geográfica de las actividades, a saber, los problemas con que se encuentran las regiones fronterizas y los derivados de una excesiva concentración de población en ciertas regiones urbanas.

Comprobada la insuficiencia de las medidas de las políticas regionales nacionales para la solución de las distorsiones surgidas de tales situaciones (3), el citado Reglamento del Fondo establece como finalidad del F.E.D.E.R., la de «corregir los principales desequilibrios regionales en la Comunidad, resultantes sobre todo, de un predominio agrícola, de mutaciones industriales y de un subempleo estructural» (art. 1).

La redacción originaria del Texto permitía al Fondo participar, tan sólo en la financiación de acciones de apoyo a las medidas de política regional de los Estados miembros. Pero con la modificación del Reglamento aprobado en 1979 (4) se diversificaron las modalidades de intervención del Fondo, dando entrada a la posibilidad de financiar un tipo de acciones específicas, denominadas extraordinarias al no depender de la política regional de los Estados.

Así, el Fondo pudo operar financieramente a través de dos modalidades de intervención:

- Intervenciones ordinaria a bajo-cuota.
- Intervenciones extraordinarias o fuera de cuota.

Quiero expresar mi agradecimiento a los señores Giolitti, Solima, Fillieux —muy especialmente—, y Romus por sus valiosas orientaciones durante mi «stage» en la Dirección General de Política Regional de la Comisión de las Comunidades Europeas.

(2) Vid. JO, L 73, de 21 de marzo de 1975, p. 1.

(3) Insuficiencia, a pesar de la contribución de la Comunidad con otros tipos de ayudas, como sean los préstamos del B.E.I., de la C.E.C.A y las subvenciones del Fondo Social Europeo.

(4) Vid. JO, L 35, del 9 de febrero de 1979, pág. 1.

I. LAS INTERVENCIONES ORDINARIAS O BAJO-CUOTA

Son operaciones financieras practicadas por el Fondo desde su creación. Revis-
ten dos características principales:

- Son acciones que acuden en apoyo de las medidas de política regional esta-
blecidas por los Estados miembros.
- Operan dentro del marco de las cuotas que el Reglamento atribuye a cada
Estado, en forma de participación, a efectos de servirse de los recursos del
Fondo (5).

Se trata, pues, de intervenciones financieras comunitarias para contribuir a la
eficacia de las medidas de política regional decididas por los Estados.

Aunque todo Estado miembro de la CEE tiene derecho a beneficiarse de las
ayudas del Fondo dentro de los límites de la cuota que le asigna el Reglamento,
para poder beneficiarse efectivamente de ellas, ha de cumplir unos requisitos y
seguir un procedimiento de solicitud.

Por razones de lógica comenzaré por señalar qué requisitos han de observarse
ineludiblemente para tener acceso al F.E.D.E.R. y seguidamente cuál es la vía
a seguir.

En cuanto a lo primero, el dato esencial reside en que el F.E.D.E.R. subvenciona
principalmente inversiones que deben reunir unas características fijadas en el
Reglamento (art. 2.1.1.).

i) La inversión subvencionada debe realizarse en una región o zona del Estado
miembro que haya sido previamente calificada por éste como «zona de ayuda al
desarrollo regional». Por ello se exige, que la «zona» se esté beneficiando, además,
coetáneamente de este tipo de ayudas nacionales al desarrollo.

ii) La inversión debe ser superior a 50.000 ecus y ha de realizarse en uno de
los sectores siguientes:

a) en actividades industriales, artesanales o de servicios, económicamente
sanas, siempre y cuando contribuyan a la creación o mantenimiento de, al menos,
diez puestos de trabajo (art. 4.1.a);

b) en sectores de infraestructura que contribuyan al desarrollo de la región
donde se localicen, siempre y cuando las inversiones se realicen, en todo o en
parte, por los poderes públicos o por organismos responsables de la misma
forma que una autoridad pública;

c) en sectores de infraestructura a que se refiere el artículo 3.2 de la direc-
tiva del Consejo de las Comunidades sobre la agricultura de montaña y de ciertas

(5) Vid. artículo 3 del Reglamento (CEE) 724/75, modificado a raíz de la entrada de Grecia en la
Comunidad, por el Reg. (CEE) 3325/80 del Consejo: JO, L 349 del 23 de diciembre de 1980, p. 10.

zonas desfavorecidas (6), siempre y cuando éstas coincidan con las zonas seleccionadas a nivel nacional como beneficiarias de ayudas al desarrollo.

iii) La realización de estas inversiones debe estar prevista dentro de los objetivos establecidos en el Programa de Desarrollo Regional (PDR), del Estado que pretende beneficiarse de la subvención (art. 6.1).

La finalidad de esta exigencia es favorecer la coordinación de las diferentes medidas adoptadas a nivel regional, persiguiéndose, en última instancia, la convergencia de las economías de los Estados con vistas a la realización de la Unión Económica y Monetaria. Para facilitar tal coordinación, el Reglamento del Fondo previo que se estableciera un «esquema común», un prototipo de PDR, al que, básicamente habrán de adecuarse los diferentes Programas elaborados por los Estados (7). Un esquema que, aunque de carácter indicativo, debe ser seguido en sus líneas generales.

En la práctica, y en cumplimiento de dicha obligación, los Estados han presentado sus respectivos PDR (8). No es de extrañar el poco grado de precisión que los caracteriza en su mayoría, que quizás se podría justificar alegando la imposibilidad de su cumplimiento en un plazo prefijado de cinco años; sin embargo, de forma larvada parece intuirse el deseo por parte de los Estados de no comprometerse «a priori» a un tipo de desarrollo regional, es decir, de no renunciar a la discrecionalidad de sus decisiones.

iv) Como último requisito «sine qua non», para poder acceder a beneficiarse de la ayuda del Fondo, hay que citar el regulado en el artículo 11 del Reglamento, donde se señala que «la Comisión toma en consideración para la participación del Fondo los pagos efectuados por los Estados miembros a partir del duodécimo mes inmediatamente anterior a la fecha de recepción de la petición en la Comisión, y referidos a inversiones cuya realización no ha concluido en la citada fecha».

En mi opinión, esta condición está directamente relacionada con la obligación de que las inversiones presentadas estén subvencionadas por ayudas nacionales. Insisto en el carácter complementario, de apoyo, de la política regional seguida por la Comisión en la gestión del F.E.D.E.R. Establecer una fecha término tiene como objetivo evitar que los Estados utilicen el Fondo, únicamente, como medio de reembolso de operaciones realizadas en el pasado. De este modo, se persigue que la actuación de la Comunidad se añada a los esfuerzos nacionales para incrementar el efecto perseguido, es decir, el desarrollo de dicha región.

(6) Directiva 75/268/CEE, sobre la agricultura de montaña y otras zonas desfavorecidas (JO, L 128 del 19 de mayo de 1975, p. 1).

(7) El Esquema fue elaborado por el Comité de Política Regional (JO, C 49 del 29-3-1976, p. 2) e incorporado al Reglamento 724/75 a través de la modificación registrada por el Regl. (CEE) número 214/79 (JO, L 35, del 9-2-1979).

(8) Desde 1976 se han ido presentando por los Estados sus respectivos Programas de Desarrollo Regional. En su conjunto tenían una duración de 3 a 4 años, terminando por lo general en 1980. En 1981, seis países miembros (Italia, Dinamarca, Reino Unido, Alemania, Bélgica, Irlanda) comunicaron a la Comisión sus nuevos PDR para 1981-1985. Posteriormente se han presentado nuevas puestas al día y nuevos PDR que cubren el período, incluso hasta 1988 (el caso de Francia).

EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL F.E.D.E.R.

Una vez verificada la concurrencia de los cuatro requisitos fundamentales, el Estado miembro puede iniciar el procedimiento de petición de ayuda al Fondo. Y digo el Estado miembro, ya que en el Reglamento del F.E.D.E.R., aparece como el único interlocutor válido para la Comisión de las Comunidades. La Región, de forma individual (9), sólo tiene reconocida la posibilidad de mantener «contactos Informales» (de consulta, de información...) con la Comisión. Aún así, se observan no pocas reticencias por parte de los Estados.

Tampoco se recoge en el Reglamento del F.E.D.E.R., ni en la decisión 75/185/CEE que creó el Comité de Política Regional, la participación de las regiones, a través de sus instituciones, en la elaboración de la política regional comunitaria. En la práctica, algún país (como, por ejemplo, Bélgica, R.F.A.) envía también al Comité de Fondo (10), un representante regional.

Ante tal situación, se debe propugnar, a mi juicio, una mayor participación de las instancias regionales en la elaboración y gestión de la política regional de la Comunidad, porque para poder alcanzar un desarrollo eficaz de la política regional, ésta debe de estar sostenida, defendida y asumida por las poblaciones afectadas. En esa vía, hay que felicitarse por la iniciativa del Parlamento Europeo de convocar la «Conferencia de las Regiones» (11).

El procedimiento para solicitar la ayuda se inicia con la denominada «fase de Instrucción» que culminará con la aceptación o el rechazo, por parte de la Comisión, de la financiación de las inversiones que le hayan sido solicitadas. Sintetizando, señalaré que, en la práctica, la instrucción de los proyectos de inversión se desarrolla cronológicamente en tres períodos. En un primer momento, recibidas y registradas en la Comisión (concretamente en la Dirección de Política Regional XVI) las peticiones de subvención, se realiza un examen de los proyectos de inversión que aquéllas contienen, que serán agrupados (12) en «proyectos de decisión». Realizados éstos, se inicia su examen a la luz de una serie muy variada de criterios. Así, entre otros, se analiza la gravedad de los desequilibrios económicos de la región donde estén situados y sus posibles efectos directos y/o indirectos sobre el empleo. Se verifica también, la coherencia de la inversión con el conjunto de acciones realizadas por ese Estado en favor de la inversión al desarrollo eco-

(9) Es muy interesante el fenómeno asociativo de las regiones en Europa Occidental, proceso que el Consejo de Europa fomenta incansablemente. Entre otras asociaciones podría destacar la Conferencia de Regiones Pirenaicas, la Conferencia de Regiones Insulares, así como el reciente «Bureau de liaison des organisations Internationales» (BLORE).

(10) Para conocer cuál es la composición y funcionamiento del Comité de Fondo, vid. artículos 15-16 del Reg. del F.E.D.E.R.

(11) Celebrada los días 25, 26 y 27 de enero de 1984 en Strasbourg, para la que se elaboró un documento de trabajo titulado «El papel de las regiones en la Construcción de una Europa democrática». La Conferencia concluyó con la redacción de un Acta Final que fue unánimemente aprobada. Señalaré, como nota a destacar, que participaron en la Conferencia no sólo las regiones de los países miembros, sino también las de Portugal y España.

Actualmente está en preparación un «Consejo Regional Europeo» (C.R.E.), apoyado técnicamente por el Centro Europeo de Desarrollo Regional (C.E.D.R.E.).

(12) La agrupación se realiza atendiendo a tres criterios: su localización geográfica, la categoría de inversión de que se trate (infraestructura, industria...), y según su cuantía (los iguales o superiores a 10 millones de ECUs separados, y los inferiores a esa cantidad agrupados en función de los criterios citados anteriormente).

nómico local, su coherencia con los objetivos de la Comunidad, la situación del sector económico tratado, la rentabilidad de la inversión..., haciéndose todas estas apreciaciones a la luz del Primer y Segundo Informes sobre la situación de las regiones (13), de los Programas de Desarrollo Regional, de la prioridad de ciertos sectores o de «las listas negativas» de infraestructuras, y de las informaciones y conocimientos particulares que tengan los instructores (por sí o por las informaciones adjuntadas) sobre la región.

Realizado tal estudio, se pasa a un examen pormenorizado de cada proyecto de inversión (en las demandas globales) o del único proyecto de inversión (en la demanda individual) (14), atendiendo a la categoría de inversión de que se trate: ya sea Infraestructura, industria, artesanía o de servicios. Esta atención especial a cada categoría es apropiada porque cada tipo de inversión reviste unas peculiaridades que hace falta analizar por separado y según cánones específicos.

Terminada esta serie de averiguaciones se procede a la redacción definitiva del proyecto de decisión, donde se incluirán las respuestas a los datos exigidos por el Reglamento del F.E.D.E.R., las consultas realizadas a las diferentes Direcciones Generales de la Comisión interesadas o relacionadas con el sector en el que se proyecta hacer la inversión, y demás informaciones «ad casum».

El «proyecto de decisión», será informado positivamente (cuando se esté de acuerdo en subvencionar), o negativamente (cuando se deniegue la participación del Fondo) (15).

Finalmente, si la Comisión decide afirmativamente (16) la concesión de tales ayudas, agrupará los proyectos beneficiarios en «decisiones». El montante de la participación del Fondo se establece en un porcentaje que varía según el tipo de inversión y su contribución al desarrollo de la región (17).

La práctica más habitual es el pago en moneda nacional, pero el Reglamento —art. 4.2.b «in fine»— autoriza a que se realice este concurso a través de una forma de bonificación de interés de tres puntos sobre ciertos préstamos concedidos por el B.E.I.

La ayuda del F.E.D.E.R. es, como se ha repetido, complementaria de la ayuda nacional; por ello, se ingresa a medida que el Estado presenta las facturas que confirman que existen realmente gastos en la realización de tal inversión. A pesar del carácter intrínsecamente regional de las acciones bajo cuota, y al amparo de una disposición —art. 4.2.a «in fine»— prevista para casos concretos, se ha generalizado la práctica, hoy habitual en la mayoría de los Estados, de utilizar los fondos comunitarios como reembolso parcial de los gastos efectuados por el Tesoro Público.

(13) «Premier Rapport Périodique sur la situation économique et sociale dans les régions». *Les Régions de l'Europe*. Commission 1981. «Deuxième Rapport Périodique sur la situation et l'évolution socio-économique des régions dans la Communauté». *Les Régions de l'Europe*. Commission, 1984.

(14) Vid. nota (12).

(15) Vid. artículo 16 del Reglamento del F.E.D.E.R.

(16) Previamente deberá consultarse con el Comité del Fondo en los casos en que lo prevé el Reglamento, es decir, en las demandas iguales o superiores a 10 millones de ECU y en los casos en que así lo soliciten los Estados.

(17) Vid. artículo 4.2 del Reglamento del F.E.D.E.R.

Para terminar, únicamente añadiré que, al amparo de las acciones bajo-cuota, se pueden financiar, igualmente, estudios que tengan estrecha relación con las operaciones del Fondo y hayan sido comenzados bien sea por el Estado interesado, bien a raíz de su petición.

II. LAS INTERVENCIONES EXTRAORDINARIAS O FUERA DE CUOTA

La modificación realizada por el Reglamento (CEE) núm. 214/79 de 9 de febrero (18), supuso la introducción de novedades muy importantes en los modos y métodos de intervención comunitaria en materia de desarrollo regional. La finalidad que se persigue con las intervenciones «fuera de cuota», introducidas por este Reglamento es, fundamentalmente, la de establecer un conjunto de medidas para mejorar el entorno económico y valorizar el potencial endógeno de las regiones beneficiarias. Su inclusión no fue fácil; prueba de ello es la dotación que se le asignó, tan sólo el 5 % de los recursos anuales del F.E.D.E.R. Y ello, a pesar de que el su introducción se consideraba ya absolutamente necesaria para hacer frente a una serie de desequilibrios que se venían manifestando y amenazaban la consecución de la armonización económica que permitía llegar a la Unión Económica y Monetaria:

Su característica principal es que exceden la participación que el Reglamento atribuye a cada Estado en las intervenciones ordinarias, permitiendo a la Comunidad intervenir en programas regionales estatales, incluso cuando los Estados han agotado su cuota de participación, y en todo caso sin afectarla. En ningún momento, pues, dependen estas intervenciones, de las medidas de política regional de los Estados: están conectadas con las actuaciones de la Comunidad.

Siguiendo el mismo orden que en el epígrafe anterior, señalaré primero, cuáles son los requisitos a cumplir para poder solicitar su beneficio; posteriormente, el procedimiento de solicitud.

1. Las intervenciones deben estar adecuadamente relacionadas con las políticas y demás medidas decididas y adoptadas por la Comunidad. Con esta exigencia se pretende tomar mejor en consideración la «dimensión regional» de éstas, o en su caso, atenuar sus posibles efectos negativos para aquélla.

Lo anterior vale también, excepcionalmente, cuando las intervenciones estén destinadas a hacer frente a las consecuencias estructurales de sucesos particularmente graves en ciertas regiones o zonas, con el fin de reemplazar los empleos y crear las infraestructuras a tal efecto.

El Fondo puede financiar estudios que estén relacionados con este tipo de intervenciones.

2. El Estado debe intervenir, o haber intervenido, simultáneamente, en la solución de los problemas regionales objeto de la acción específica en esa área. Así, pues, las intervenciones son financiadas conjuntamente por la Comunidad y el Estado o Estados beneficiarios.

(18) Vid. JO, L 35 del 9 de febrero de 1979, p. 1.

Por lo que respecta al procedimiento, la decisión de la intervención se adopta tras la aprobación de un Reglamento específico que enmarque supuestos, medios, objetivos y áreas de la acción. Estos Reglamentos son elaborados por la Comisión y aprobados por el Consejo de las Comunidades (19).

Para su puesta en práctica, debe señalarse ante todo, la exigencia de que los Estados solicitantes presenten un programa denominado «Especial».

Posteriormente, los Servicios de la Comisión verificarán si el Programa Especial se inscribe en el marco del PDR del Estado para contribuir a coordinar las medidas con impacto regional, así como todas las informaciones que permitan apreciar la coherencia del Programa con los objetivos del desarrollo regional (20).

La realidad práctica de este tipo de intervenciones está todavía poco cuajada, ya que su ejecución comenzó, efectivamente, en el año 1982. Por diferentes razones, técnicas y políticas, se retrasó su puesta en funcionamiento, e incluso actualmente se observa —en algunos Estados—, cierta parálisis. Es obvio que el poder de control de la Comisión sobre la ejecución de estas acciones, específicas, es mucho mayor que en las ordinarias, al financiarlas conjuntamente según se realice el cumplimiento.

Ante la gravedad de los desequilibrios regionales, y los insuficientes supuestos de hecho recogidos bajo las categorías de intervención del Reglamento del F.E.D.E.R., se han puesto en práctica dos tipos de actuaciones novedosas:

(19) Hasta la fecha han sido aprobados dos series de Reglamentos de Intervenciones «fuera de cuota». Enunciaré correlativamente unos y otros para que quede constancia de cuáles son los territorios beneficiarios:

- Reg. (CEE) núm. 2615/80 del Consejo, del 7 de octubre, que instituye una acción comunitaria específica que contribuye al desarrollo de ciertas regiones francesas e italianas en el contexto de la ampliación de la Comunidad, modificado por el Reg. (CEE) núm. 214/84 del Consejo, de 18 de enero.
- Reg. (CEE) núm. 2616/80 del Consejo, del 7 de octubre, que instituye una acción específica de desarrollo regional que contribuye a la creación de nuevas actividades económicas en algunas zonas afectadas por la reestructuración de la construcción naval, modificado por el Reg. (CEE) núm. 217/84 del Consejo, del 18 de enero.
- Reg. (CEE) núm. 2618/80 del Consejo, que instituye una acción específica de desarrollo regional que contribuya a mejorar la seguridad de los aprovisionamientos de energía en algunas regiones de la Comunidad a través de una mejor utilización de nuevas tecnologías en materia de hidroelectricidad y de energías alternativas, modificado por el Reg. (CEE) núm. 218/84 del Consejo, de 18 de enero.
- Reg. (CEE) 2619 del Consejo, del 7 de octubre de 1980 que instituye una acción específica de desarrollo regional que contribuya a la mejora de la situación económica y social de las zonas fronterizas de Irlanda y de Irlanda del Norte.
- Reg. (CEE) 215/84 del Consejo, del 18 de enero de 1984 que instituye una acción comunitaria específica que contribuya al desarrollo de algunas regiones griegas en el contexto de la ampliación de la Comunidad.
- Reg. (CEE) núm. 219/84 del Consejo, de 19 de enero de 1984, que instituye una acción comunitaria específica de desarrollo regional que contribuya a la eliminación de los obstáculos al desarrollo de nuevas actividades económicas en algunas zonas afectadas por la reestructuración de la industria textil y del vestido.

Para consultar tales disposiciones, vid.: JO, L 271 de 15 de octubre de 1980 y JO, L 27, de 31 de enero de 1984.

(20) Vid. art. 13.3 del Reglamento de F.E.D.E.R.

EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL F.E.D.E.R.

- Las operaciones integradas y
- Los Programas de Desarrollo Integrado (PDI) (21), cuyo análisis rebasa el ámbito de este trabajo.

Se podría recapitular diciendo que la evolución y utilización de las ayudas del F.E.D.E.R. se caracterizan por:

- un crecimiento rápido y regular (260 Mio ecus en 1975 a más de 22.000 Mio ecus en 1983).
- Una gran concentración en las regiones menos prósperas (de Grecia, Irlanda y Reino Unido).
- Una prioridad muy acentuada de los proyectos de inversión en infraestructuras (88 % en 1981, 87 % en 1982, 89 % en 1983) y la afectación de más de la mitad de las ayudas al proyecto de inversión superiores a 10 millones de Ecus.

A pesar de esta contribución, las diferencias entre las regiones se han acentuado (22) desde 1975. Ello plantea un reto a la Comunidad ya que, la acumulación de las diferencias socioeconómicas y de las «distancias» (23) geográficas amenaza la misma pervivencia de la Comunidad y en todo caso, el espíritu que guía el proceso hacia una Unión Económica y Monetaria.

2. INICIATIVAS PARA MODIFICAR EL REGIMEN JURIDICO DEL F.E.D.E.R.

El impacto de la crisis económica actual sobre las regiones de la Comunidad afectadas por problemas estructurales particularmente graves, confirma hoy, con más agudeza y urgencia que en el pasado, la misión tradicional del Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Así también, la imperiosa necesidad de acudir en ayuda de aquellas regiones que sufren las consecuencias, muchas veces dramáticas, de adaptaciones necesaria a causa del declinar de algunos sectores económicos, aboga por dotar al Fondo de más medios que le permitan asumir otras tareas y objetivos.

En este sentido, conocido el Primer Informe Periódico sobre la situación económica y social de las regiones de la Comunidad, y en cumplimiento del Impera-

(21) Existen actualmente en marcha dos operaciones integradas: una en Nápoles, y otra en Belfast. Resultado de un largo proceso de negociación entre la Comunidad, el Estado afectado y las autoridades regionales y locales interesadas, la operación integrada constituye un conjunto coherente de acciones, de inversiones y de medios financieros, en una zona determinada, para la realización de nuevos proyectos que tendrán un mayor impacto económico que si se hubieran realizado aisladamente. Su experiencia data de 1979.

- Reg. (CEE) del Consejo 1839/81. Western Islands en Reino Unido.
- Reg. (CEE) del Consejo 1940/81. Lozère en Francia.
- Reg. (CEE) del Consejo 1941/81. En el Sureste de Bélgica.

(22) Vid. nota 13.

(23) «Periferia»: entiéndase en su acepción económica, es decir, al margen de los polos centrales.

tivo de reexamen del Reglamento, establecido en su artículo 22, la Comisión presentó el 29 de octubre de 1981 (24) una proposición de modificación del Reglamento del F.E.D.E.R con la idea de encargarse de realizar nuevas finalidades, intentando incrementar, al mismo tiempo, su eficacia. En dicha propuesta se planteaban una serie de mejoras cualitativas y cuantitativas relativas a la gestión de dicho instrumento.

Consistían, principalmente, en impulsar progresivamente el paso de la financiación de proyectos individuales a la cofinanciación de programas de infraestructura y de regímenes de ayuda con finalidad regional sobre la base de «contratos de programas» realizados entre el Estado miembro interesado y la Comisión. Con esta nueva fórmula se pretendía conseguir una mayor concentración de objetivos, dar prioridad al desarrollo del potencial endógeno de las regiones, así como dotar de un marco jurídico a la realización de operaciones integradas. Se pretendía, también, dar una forma jurídica mejor definida a la coordinación de las políticas regionales que se ejecutaban en el seno de la Comunidad.

Por otro lado, con la finalidad de adaptar el Fondo a sus nuevas misiones y de evitar las distorsiones, la Comisión había propuesto una organización completamente diferente de la utilización de los medios del Fondo. Establecía la concentración de la sección bajo cuota —reducida al 80 % de la dotación anual—, en beneficio de las regiones más desfavorecidas (25) de los países menos prósperos, intentando mantener su nivel de garantía actual; en cuanto a la sección fuera de cuota, ésta se aumentaba hasta alcanzar el 20 % de los recursos totales del Fondo, lo cual debería permitir hacer frente, de manera más flexible, a todos los problemas regionales que se planteaban, pero sobre todo, a todos los problemas regionales que se planteaban, pero sobre todo, a los derivados de la reconversión industrial. El refortalecimiento de la solidaridad, principalmente financiera, que se entreveía en la proposición, no representaba más que uno de los objetivos previstos; el otro era una mejor adaptación del instrumento a las misiones que se le confiaban.

La proposición, tras sucesivas discusiones en el seno del Consejo de Ministros, quedó orillada. Ante tal «impasse», la Comisión pidió que se retomara el tema sobre nuevas bases, proponiendo meses más tarde, concretamente en febrero de 1983, al Parlamento, duplicar en términos reales los gastos de los fondos estructurales, al mismo tiempo que propugnaba una reforma de éstos con el fin de acrecentar su eficacia.

Más recientemente, el Consejo Europeo de Stuttgart (26), en el marco de una «acción especial para el relanzamiento de la Comunidad» que decidió comenzar, pidió a la Comisión que le presentara un informe al respecto.

(24) Vid: documento COM (83) 501 final.

(25) Estas regiones serán: Todo el territorio de Irlanda del Norte, algunas zonas de Escocia, del País de Gales, del Norte y Noreste del Reino Unido, con una cuota de 29,28 %. El Mezzogiorno, con una cuota de 43,67 %. Todo el territorio de Grecia, salvo Atenas y Tesalónica, con una cuota de 15,97 %. Groenlandia, con una cuota de 1,30 % y los Departamentos franceses de Ultramar, con una cuota del 2,47 %. Selección hecha en base al P.I.B./H a precios corrientes y al paro de larga duración.

(26) Celebrado en julio de 1983, vid: documento final recogido en el Doc. COM(83)500.

EL REGIMEN JURIDICO DEL F.E.D.E.R.

En este sentido, se presentó por la interpelada, el 28 de julio de 1983, el «Informe y Proposiciones sobre los medios para acrecentar la eficacia de los Fondos estructurales de la Comunidad» (27) en el que se realiza un estudio de cada Fondo, la forma de poder coordinarlos, sus implicaciones presupuestarias, etc..., y en el que se concluye proponiéndose la puesta en marcha de una política comunitaria de desarrollo y ajuste estructural que responda a las prioridades definidas por la Comunidad, poniéndose en práctica por el conjunto de instrumentos financieros comunitarios. Con ello se pretende abandonar la práctica de utilizar estos fondos como meros instrumentos de redistribución financiera, persiguiéndose que la conjunción de esfuerzos contribuya eficazmente a la convergencia y desarrollo económico del territorio comunitario.

Sin embargo, los redactores del Informe son conscientes de que para cumplir ese objetivo son necesarias una serie de condiciones, así:

- que se refuercen las conexiones entre los objetivos fundamentales de los fondos y los de las otras políticas comunitarias;
- que la acción conjunta de los tres fondos se inscriba en esquemas de desarrollo o de reconversión tales como el del Reglamento para las regiones mediterráneas (28);
- que los Estados miembros reconozcan a la Comunidad el derecho y los medios de hacer prevalecer el interés comunitario;
- que la «condicionabilidad» de la acción comunitaria tenga como contrapartida una real solidaridad entre los Estados miembros en la disposición de los medios presupuestarios de la política estructural.

Siguiendo en esa línea, el 18 de noviembre de 1983, la Comisión transmitió al Consejo una versión corregida de la proposición de reexamen del Reglamento F.E.D.E.R. (29).

Con fecha 19 de junio de 1984, ha sido aprobada tal propuesta por el Consejo, adoptándose así el Reglamento (CEE) núm. 1787/84 de 19 de junio, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (30), texto que, a tenor de su artículo 49 entrará en vigor el 1 de enero de 1985. El nuevo Reglamento del F.E.D.E.R. deroga el Reglamento (CEE) núm. 724/75, según se dispone en el artículo 49.

(27) Vid. Doc. COM(83)501 final. Los fondos hacen referencia al F.E.D.E.R., F.S.E. y F.E.O.G.A.

(28) Recientemente, en 1984, ha sido aprobada la propuesta de Reglamento CEE del Consejo que instituye los Programas Mediterráneos Integrados (PIM) (vid. JO, C 251, de 19 de septiembre de 1983), sin que haya variado la redacción presentada por la Comisión.

(29) Vid. Comisión. Doc. COM(83)649 final.

(30) Vid. JO, L 169 del 26 de junio de 1984, pág. 1.

3. EL REGIMEN DEL F.E.D.E.R. SEGUN EL REGLAMENTO (CEE) N.º 1787/84 (*)

El Reglamento (CEE) núm. 1787/84 contiene una Exposición de motivos y cinco Títulos, divididos éstos, a su vez, en capítulos, secciones y artículos. A título orientador enunciaré sus cinco títulos:

- Título I. De la coordinación de las políticas regionales.
- Título II. Disposiciones Generales relativas al F.E.D.E.R.
- Título III. Disposiciones relativas a las intervenciones del F.E.D.E.R.
- Título IV. Compromisos, Pagos y Controles.
- Título V. Disposiciones finales.

Veamos ahora cuáles son las novedades que aporta este Texto en relación al Reglamento 724/75 del F.E.D.E.R.

a) En primer lugar, y en lo relativo a la finalidad del Fondo, se observa una extensión de sus misiones. Así, se señala que está destinado «a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios en la Comunidad por medio de una participación en el desarrollo y ajuste estructural de las regiones con retraso en su desarrollo y en la reconversión de las regiones industriales en declive» (artículo 3).

Se observa la reafirmación del carácter complementario de la intervención del Fondo... «a contribuir... por la participación». También la orientación de sus objetivos a la solución de los problemas más acuciantes actualmente, tales que la grave crisis que atraviesan las antiguas regiones industriales. Sin embargo, es de esperar que tal ampliación no influirá negativamente en la contribución del Fondo a la solución de los problemas de las regiones menos desarrolladas, misión tradicional del F.E.D.E.R. Además, ya que la realización de este objetivo es **conditio sine qua non** para la consecución de un territorio comunitario económicamente más armónico y para la creación de unas condiciones socio-económicas más aceptables para toda la población comunitaria.

b) En segundo lugar, para lograr dar satisfacción a sus objetivos, se ha establecido un nuevo sistema de reparto de los recursos del F.E.D.E.R. que pretende conseguir una mayor eficacia en su utilización. En ese sentido, desaparece la actual división entre la sección bajo-cuota, y la sección fuera de cuota (31), para dar entrada —en la perspectiva a largo plazo de llegar al abandono total de las cuotas asignadas a los Estados miembros— a un sistema denominado de «fourchettes» o márgenes. Se trata de unos límites —inferior y superior— que el Reglamento reconoce a cada Estado miembro durante un período de tres años. El límite

(*) Véase traducción española del Reglamento en la sección de Documentación de este mismo número de la Revista.

(31) Vid. ídem artículo 45. «El artículo 4, párrafo 3.º no se aplica a los recursos destinados a cubrir los compromisos presupuestarios que falten contratar para la ejecución de las acciones comunitarias específicas reguladas en el Título III del Reglamento (CEE) núm. 724/75 e instituidas por el Consejo antes de la entrada en vigor del presente Reglamento». Se trata de un período transitorio para no interrumpir la financiación de las acciones fuera de cuota en funcionamiento.

Inferior constituye el porcentaje mínimo dentro de los recursos del Fondo, que se garantiza a cada Estado en tanto que presente, durante el periodo correspondiente, un volumen adecuado de peticiones y ayuda que respondan a las condiciones fijadas en el presente Reglamento.

La afectación de los recursos del F.E.D.E.R. a la parte comprendida entre el límite inferior y superior, está en función de la puesta en práctica de las prioridades y criterios fijados en el nuevo Reglamento (32).

El Texto aprobado no recoge la misma redacción de la Comisión y —ante la falta de experiencia del nuevo sistema— se nos plantean algunos interrogantes: por ejemplo, en la proposición se señalaba que los márgenes eran «indicativos» dentro del periodo, pero actualmente el Reglamento no nos precisa nada al respecto; por ello nos preguntamos: en el caso de un Estado que en un ejercicio no haya presentado el volumen de demandas suficientes para cubrir la asignación que tiene garantizada, ¿puede éste, en el ejercicio siguiente, superar el límite superior, siempre que la dotación anual media de los tres años esté comprendida entre los dos límites? Esta posibilidad facilitaría el paso progresivo de la financiación de proyectos a la financiación de programas y permitiría una mayor flexibilidad en la gestión del Fondo.

En este nuevo sistema, subyace el deseo de incitar a los Estados miembros a adoptar una postura más activa y más comunitaria. Aunque no es cierto que la Comisión tenga un poder discrecional para la afectación de los recursos comprendidos entre los dos límites, ya que su actuación la comparte con las otras Instituciones comunitarias y con los Estados miembros, bien es verdad que puede «influir» en la decisión de éstos en aras a racionalizar sus acciones y a una concentración geográfica y financiera en favor de las regiones menos favorecidas.

c). De otra parte, para beneficiarse de tales asignaciones los Estados miembros pueden acceder al F.E.D.E.R., es decir, solicitar su ayuda, a través de cuatro tipos de operaciones en las que éste puede participar; así, con carácter novedoso, el Reglamento establece en su artículo 5, que el F.E.D.E.R. participa en la financiación:

- de programas comunitarios,
- de programas nacionales de interés comunitario,
- de proyectos,
- de estudios.

Se obliga, a título experimental, a los Estados miembros cuyo límite superior rebase el 1,5 % de los recursos a presentar un número apropiado de peticiones en forma de programas, para que, al menos el 20 % de los créditos concedidos por el F.E.D.E.R. al final del tercer año esté afectado a la financiación de programas. Hasta el presente Reglamento, el F.E.D.E.R. financiaba únicamente proyectos y estudios, aunque en la práctica se hubiese establecido la participación en operaciones integradas y en Programas de Desarrollo Integrado.

(32) Vid. Reg. (CEE) núm. L 1787/84, relativo al F.E.D.E.R., en sus artículos 3 y 4.

d) Veamos seguidamente, cuáles son las características de los dos tipos de programas cuya introducción supone, en definitiva, la principal innovación del Reglamento.

En cuanto a los programas comunitarios, el Reglamento los define (33) como:

«Un conjunto de acciones coherentes plurianuales, vinculadas a la realización de objetivos comunitarios, y al funcionamiento de las políticas de la Comunidad. Tiende a contribuir a la solución de los problemas serios que afecten a la situación socioeconómica de una o de varias regiones. Debe asegurar una mejor articulación entre los objetivos comunitarios de desarrollo estructural o de reconversión de las regiones y los objetivos de otras políticas» (art. 7.1).

El esquema-tipo del programa, es decir, sus objetivos, su campo de aplicación territorial, y las modalidades de intervención, son decididos por el Consejo, tras proposición de la Comisión y después de haber consultado al Parlamento. Sobre esa base, las autoridades competentes interesadas del Estado o de los Estados miembros —ya que, en principio, el programa afecta a varios— establecen el programa en concertación con la Comisión, decidiéndose éste por la Comisión según un procedimiento previsto a tal efecto (34). Este tipo de programas debe contener necesariamente una serie de elementos: los objetivos y resultados previstos, la naturaleza de las operaciones en las que el F.E.D.E.R. participa, las zonas o regiones donde se interviene, etc... (art. 8).

Por lo que se refiere a los programas nacionales de interés comunitario (35), el Reglamento señala:

«Un programa nacional de interés comunitario se define a nivel nacional, y consiste en un conjunto de acciones coherentes plurianuales, conformes a objetivos nacionales y que contribuyen a la realización de objetivos y de políticas comunitarias. Permite, sobre todo, favorecer la convergencia de las economías de los Estados miembros por medio de la reducción de las disparidades regionales. Traduce en compromisos operacionales las indicaciones contenidas en los programas de desarrollo regional puede afectar una parte de una región o una o varias regiones en uno o varios Estados miembros» (art. 10.1).

La iniciativa parte, en este caso, de los Estados miembros quienes los presentan a la Comisión. No obstante, el Reglamento introduce una novedad importante —de cara a potenciar la participación de las instancias regionales y locales— en la elaboración de la política regional. Así, se señala en el artículo 11.1:

(33) Vid. ídem artículo 7 al 9.

(34) El procedimiento previsto en el artículo 40 del Texto citado *supra* hace referencia a la obligación de la Comisión de presentar al Comité del Fondo los proyectos de decisión para que éste dé su opinión. En caso de discrepancia debe de comunicarse ésta al Consejo, quien puede, en el plazo de dos meses, decidir de manera diferente.

(35) Vid. ídem en sus artículos 10 al 12.

«...se presentan a la Comisión por el Estado miembro interesado, después de haber sido elaborados por este último, en colaboración con las autoridades u organismos afectados, en los límites fijados por la legislación nacional.»

La Comisión aprecia estos programas en función de su coherencia con los PDR, y de su contribución a la realización de los objetivos y prioridades de la Comunidad, sobre todo los referentes a la política regional. En esta apreciación se presta una atención especial a la intensidad relativa del desequilibrio regional en esas zonas, su incidencia sobre el empleo, la movillización del potencial endógeno..., la utilización integrada de los diferentes instrumentos financieros de la Comunidad, etc.

Será la Comisión quien, tras un acuerdo con el Estado miembro afectado, decida el programa según el mismo procedimiento que en los programas comunitarios.

Estos programas nacionales deben contener, también, una serie de elementos. A título de ejemplo, la indicación de las zonas de ayuda afectadas, los objetivos previstos, ...el plan de financiación... etc. (art. 12).

Ambos tipos de programas, cuando hayan sido objeto de un acuerdo entre la Comisión y el o los Estados miembros afectados y la Comisión los haya aprobado —tras haber consultado al Comité del F.E.D.E.R. según el procedimiento previsto (36)—, constituyen un «contrato de programa». Esta naturaleza contractual de los programas constituye un elemento nuevo importante. Permitirá a la Comunidad tener una influencia más sensible sobre el uso que se haga de su concurso.

e) Las intervenciones del FEDER —independientemente de estar destinadas a la financiación de programas comunitarios, de programas nacionales, de proyectos o de estudios— pueden referirse a tres tipos de inversiones:

- inversiones en infraestructura en general y, en particular, inversiones en infraestructura al las que hace referencia la Directiva del Consejo 75/268, sobre agricultura de montaña y ciertas zonas desfavorecidas;
- inversiones en el sector industrial, de artesanía o de servicios, y
- acciones de revalorización del potencial endógeno.

f) en la primera categoría considerada en general, se incluyen aquéllas inversiones que son asumidas, total o parcialmente, por las autoridades públicas o por otro organismo responsable con el mismo título, con la finalidad de crear infraestructura nuevas o mejorar las existentes. Las inversiones de este tipo que pueden beneficiarse del concurso de la Comunidad son aquellas que —no figurando en la lista negativa de infraestructuras que aparece en el Anexo del Reglamento— contribuyan al desarrollo de la Región o de la zona donde se sitúan. Salvo en el caso de los programas comunitarios, que pueden subvencionar inversiones situadas fuera de las zonas de ayuda nacional (aunque se exige que el Estado miem-

(36) Vid. ídem, artículos 13 y 40.

bro afectado intervenga, art. 9.3), en las demás intervenciones del Fondo se exige que estas inversiones se sitúen en las zonas de ayuda nacional, a no ser la excepción de zona continua prevista en el artículo 18.2.

ii) En las inversiones en favor de actividades industriales, de artesanía o de servicios, ha de tratarse de actividades económicas «sanas» que contribuyan a la creación o al mantenimiento de empleos, en este caso, en el marco de un plan de reconversión. Los programas pueden tener por objeto la cofinanciación de regímenes de ayuda a empresas industriales, artesanales o de servicios, siempre que no alteren —de manera incompatible— las condiciones de la competencia. Se habrá de respetar los principios contenidos en los artículos 92-94, del TCEE (artículo 44).

Se ha de señalar que los programas comunitarios no pueden tener por objeto la reestructuración interna de sectores en declive, pero pueden favorecer, por medio de la implantación de nuevas actividades económicas; la creación de empleos alternativos en las regiones o zonas que conozcan una situación difícil (artículo 9.2).

iii) Finalmente, una novedad muy importante que introduce el nuevo Reglamento, son las acciones de revalorización del potencial endógeno de las regiones. Se trata de

«conjuntos coherentes de medidas en favor de las empresas, y, en primer lugar, de las medianas y pequeñas empresas, en los sectores de la industria, de la artesanía y del turismo, en tanto que estas medidas sirven:

- a poner en disposición de esas empresas servicios que les permitan aumentar sus actividades y tener acceso a nuevas tecnologías;
- a facilitar su acceso al mercado de capitales...» (art. 15.1).

Este tipo de acciones plasman una serie de deseos de elaborar una política regional desde la base. Sólo conociendo cuáles son las verdaderas necesidades se pueden dar adecuadas soluciones que, además, serán compartidas por aquellos que serán sus verdaderos destinatarios. Como es lógico pensar, en este tipo de acciones el F.E.D.E.R. puede intervenir, tanto en el marco de programas como a través de conjuntos coherentes de proyectos (37).

Novedoso resulta también la introducción en el Reglamento de disposiciones relativas a la participación del F.E.D.E.R. en acciones comunitarias integradas de desarrollo. Aunque ya existían en la práctica e incluso el F.E.D.E.R. participaba en su financiación, actualmente el nuevo Texto les dota de una base jurídica específica (38).

f) Destacable es la simplificación introducida por el Reglamento en lo que respecta a la participación comunitaria en la financiación de las diferentes accio-

(37) Vid. ídem, artículos 15 a 16.

(38) Vid. ídem, artículo 34. Es de resaltar que en este tipo de intervención, la Comunidad participa por medio de la utilización conjunta de sus diferentes instrumentos financieros con finalidad estructural.

EL REGIMEN JURIDICO DEL F.E.D.E.R.

nes. En función del interés de los proyectos previstos, la participación comunitaria se situaría entre un 50 % y un 55 % de los costos totales. Sin embargo, parece criticable la previsión que realiza el artículo 36 del Reglamento en cuanto al destino de tal ayuda. A la luz de la experiencia del Reglamento 724/75 se ha observado que, en la mayoría de las ocasiones, los Estados miembros utilizan la financiación comunitaria como reembolso parcial de los gastos públicos, postura ampliamente criticada. En el nuevo Texto la alternativa de la complementariedad o del reembolso se plantea claramente con el cual parece que se pretende más bien, ayudar financieramente, al Estado miembro interesado que potenciar la actuación de ese Estado con más fondos. No obstante, se exigen mayores informaciones (39), a los Estados miembros sobre la realización y desarrollo de las operaciones que benefician de una subvención comunitaria para que la Comisión pueda controlar la realidad de tales acciones, pudiendo ésta, en el caso de observar irregularidades, decidir la interrupción, la reducción, la suspensión de su ayuda, e incluso, exigir el reembolso de lo pagado.

Para terminar con este estudio sobre las novedades que aporta el Reglamento (CEE) núm. 1787/84, de 19 de junio, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, señalaré que ese Texto dedica todo el Primer Título a la Coordinación de las Políticas Regionales, al considerar que la coordinación de las políticas comunitarias entre ellas, así como la de las orientaciones y prioridades de la política regional comunitaria con la de las políticas regionales nacionales, contribuye a la realización de un grado más elevado de convergencia en las economías de los Estados miembros, y a un reparto más equilibrado de las actividades económicas en el territorio de la Comunidad. Para alcanzar estos objetivos se dispone de unos instrumentos —comunitarios y nacionales— que favorecerán su cumplimiento, así entre los comunitarios se encuentra:

- El Informe periódico sobre la situación socioeconómica de las Regiones de la Comunidad.
- El análisis del impacto regional (AIR) de las diferentes políticas comunitarias.
- El F.E.D.E.R.
- La coordinación de los regímenes de ayuda nacional con finalidad regional.

A nivel nacional:

- La comunicación de sus regímenes de ayuda con finalidad regional, a tenor de los artículos 92 a 94 del TCEE.
- La comunicación de los P.D.R. y de sus eventuales modificaciones.
- La comunicación a la Comisión, cada dos años y medio, de un Informe sobre el funcionamiento de los P.D.R.
- Presentación de informes detallados, por cada región ayudada (art. 2.b).

Todo ello con vistas a evitar las contradicciones, y a aunar esfuerzos en aras a potenciar el desarrollo de todo el territorio comunitario.

(39) Vld. ídem en sus artículos 2, 3.b; 14, 32, 33, 43, ... entre otros.

CRONICAS

CÓNSEJÒ DE EUROPA

