

donde se exigía al interesado plantear, en la primera oportunidad la cuestión constitucional y a mantenerla a lo largo del pleito, descartada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el precedente "Banco Comercial Finanzas S.A.", donde admite el control oficioso de constitucionalidad, sino porque de no existir tal planteo en la solicitud verficatoria y pasar inadvertida la situación al juez, éste puede declarar *verificado* el crédito y tal resolución hacer cosa juzgada salvo dolo (art. 37 L.C.Q.) y, en consecuencia no existirá oportunidad de articular en forma válida un nuevo examen de la cuestión.

En el supuesto de que el juez del concurso declare la inconstitucionalidad o la inaplicabilidad de las normas de pesificación al caso concreto, deberá resolver en el sentido de verificar la acreencia en moneda extranjera, a tenor del texto del art. 19 L.C.Q. porque como expresamos, las normas de emergencia no derogan los arts. 617 y 619 C.C., sino que el propio decr. 214/02 se encarga de aclarar que mantienen su vigencia.

LA REGULACIÓN DE LA COHESIÓN EN EL CONTEXTO DE LA UNIÓN EUROPEA (*)

Carlos Francisco Molina del Pozo (**)

Sumario: I. Regulación de la cohesión en los tratados. II. Regulación de la cohesión en el Tratado Constitucional.

I. Regulación de la cohesión en los tratados

Será en el marco de la política regional comunitaria en el que debemos analizar todo el tratamiento regulatorio de la cohesión económica y social a nivel de los tratados. Sin embargo, cabe afirmarse que, la política regional comunitaria no se encuentra regulada en los tratados constitutivos de las comunidades europeas, aunque el deseo de eliminar los desequilibrios regionales en la Comunidad, inspiraba el redactado de los mencionados textos fundacionales.

En efecto, el art. 2º del TCE y el art. 2º, primer guión del TUE, señalan entre los objetivos comunitarios "el promover un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad". En el mismo sentido, en el Preámbulo del Tratado se reconoce la necesidad de llevar a cabo una acción concertada para garantizar la estabilidad en la expansión, el equilibrio en los intercambios y la lealtad en la competencia. Esto pone de manifiesto la importancia que, a nivel comunitario, se concede a los problemas regionales, así como a su interdependencia con el resto de las políticas comunitarias.

(*) Desarrollo de la ponencia presentada en Murcia el 29/3/06.

(**) Catedrático Jean Monnet de Derecho Comunitario, director del Centro de Documentación Europea, Universidad de Alcalá.

Esta falta de regulación expresa se debe, fundamentalmente, a que en el momento en que se firman los tratados, los constituyentes comunitarios pensaban que el mero funcionamiento del mercado común era suficiente para salvar cualquier desequilibrio regional. Más tarde, con la primera ampliación, se ponía de manifiesto que dichos desequilibrios no sólo no se reducían, sino que se iban a ver aumentados. Conscientes de ello, los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros acuerdan, en el Consejo Europeo de París de 1972, conceder absoluta prioridad a la eliminación, en la Comunidad, de las disparidades regionales y estructurales que puedan afectar a la Unión Económica y Monetaria. Sin embargo, no es hasta 1975 cuando se puede considerar que surge la política regional comunitaria, con la aprobación del Reglamento del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) (Reglamento 724/1975, del 18 de marzo, DOCE L 73, del 21 de marzo de 1975), destinado a corregir los principales desequilibrios de la Comunidad derivados del procedimiento agrícola, las limitaciones industriales y el subempleo estructural, así como con la creación del Comité de la Política regional (creado por Decisión 75/185/CEE, DOCE L 73, del 21 de marzo de 1975) al que se asigna la función de examinar los problemas relativos al desarrollo regional, los progresos realizados para su solución y las medidas de política regional necesarias para la realización de los objetivos regionales de la Comunidad. En este momento, las disparidades regionales dejaron de considerarse como problema de cada uno de los Estados miembros para tenerse en cuenta a nivel de la Comunidad. No obstante, la política regional comunitaria se concibe como subsidiaria de las políticas regionales de ámbito nacional.

De otra parte, también el art. 3º, Nº 1, párr. K del TCE, viene a establecer que para lograr los fines que se han señalado en el art. 2º ya examinado, la acción de la Comunidad habrá de implicar, en las condiciones y según el ritmo que se prevé en el Tratado, el fortalecimiento de la cohesión económica y social.

Puede decirse que, tras varias reformas y adecuaciones a lo largo de los años, la gran modificación de la política regional comunitaria se llevó a cabo en 1999 (Reglamento CE 1260/1999, del Consejo, por el que se establecen disposiciones generales sobre los

Fondos Estructurales, DOCE L 161, del 26 de junio de 1999). Esta reforma, inspirada en las disposiciones contenidas en la Agenda 2000 relativas a la política estructural, tuvo como objetivo responder a un doble desafío:

- por un lado, mejorar la eficacia de los instrumentos de la política estructural con vistas a alcanzar el objetivo de cohesión económica y social;

- por otro lado, garantizar la continuidad de la política estructural en el marco de las que se tenían en ese momento como futuras ampliaciones a los países de Europa Central y Oriental.

Cabe afirmar que para el cumplimiento del doble objetivo reseñado, la reforma de la política regional comunitaria, perseguía especialmente lo siguiente:

- mejorar la eficacia de los instrumentos estructurales, reforzando la concentración a través de una reducción de los objetivos de la política estructural y de las iniciativas comunitarias, mejorando la gestión y precisando el reparto de responsabilidades entre los diferentes participantes;

- mantener el nivel presupuestario de la cohesión económica y social;

- hacer extensivo el esfuerzo de cohesión regional a los, entonces, futuros países miembros.

Asimismo, el Tratado consagra el Título XVII, a la cohesión económica y social.

Concretamente, el tema referido se aborda en los arts. 158 al 162 inclusive, siempre en el ámbito del TCE. En este mismo sentido, puede mantenerse, que son, específicamente, dos preceptos los que se ocupan de regular la cuestión que nos ocupa. Se trata de los arts. 158 y 161 del TCE. En efecto, el art. 158 destaca que, con el fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y perseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social. En este mismo contexto, la Comunidad se propone, de manera particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales. Por su parte, el art. 161 determina que el Consejo, por unanimidad, a

propuesta de la Comisión, previo dictamen conforme del Parlamento Europeo y tras consultar al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, establecerá las funciones, los objetivos prioritarios y la organización de los Fondos con finalidad estructural, lo que podrá suponer la agrupación de los Fondos. El Consejo, mediante el mismo procedimiento, fijará asimismo las normas de carácter general aplicables a los Fondos, así como las disposiciones necesarias para garantizar su eficacia y la coordinación de los Fondos entre sí y con los restantes instrumentos financieros existentes.

El mismo precepto que comentamos viene a establecer que un Fondo de Cohesión, creado por el Consejo (Reglamento 1164/1994/CE, del Consejo, del 16 de mayo de 1994, DOCE L N° 130, del 25 de mayo de 1994), conforme al mismo procedimiento, deberá proporcionar una contribución financiera a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras del transporte.

Asimismo, en base al art. 159 TCE, está previsto que cada tres años, la Comisión deberá presentar un informe al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones acerca de los avances que se hubieren realizado en orden a la consecución de la cohesión económica y social y sobre la forma en que los distintos medios que se establecen en este mismo precepto que reseñamos (FEOGA-Sección Orientación, Fondo Social Europeo, FEDER, BEI y otros instrumentos financieros existentes) hayan contribuido a ellos.

Finalmente, por lo que a la regulación en el TCE y TUE de la cohesión económica y social, hay que destacar el contenido del Protocolo N° 28, Anejo al TCE y relativo a este mismo ámbito temático. En efecto, recordando que la Unión Europea se ha fijado el objetivo de fomentar el progreso económico y social, entre otros medios, a través del fortalecimiento de la cohesión económica y social. A continuación, el Protocolo trae a colación el ya comentado anteriormente art. 2° del TCE, que hace referencia, entre otras misiones, al fomento de la cohesión económica y social y de la solidaridad entre los Estados miembros y que el fortalecimiento de la cohesión económica y social figura entre las actividades de la

Comunidad enunciadas en el art. 3° del Tratado. Posteriormente, el texto del Protocolo evoca que las disposiciones del Título XVII de las Tercera Parte sobre la cohesión económica y social en su conjunto proporcionan la base jurídica para consolidar y desarrollar más la acción de la Comunidad en el ámbito de la cohesión económica y social, incluida la posibilidad de crear un nuevo Fondo. Por último, el Protocolo ya reiterado, viene a establecer que el Fondo de Cohesión está orientado a lograr la aportación de contribuciones financieras comunitarias a proyectos en los ámbitos del medio ambiente y de las redes transeuropeas en los Estados miembros que tengan un PNB per cápita inferior al 90 % de la media comunitaria y que cuenten con un programa que conduzca al cumplimiento de las condiciones de convergencia económica, según lo que está previsto en el art. 104 del Tratado).

II. Regulación de la cohesión en el Tratado Constitucional

Desde su art. 1°, el texto constitucional establece que se crea la Unión Europea como consecuencia de la doble voluntad de los ciudadanos y de los Estados miembros de construir un futuro común. A esta Unión Europea los Estados miembros van a conferir una serie de competencias, en base al principio de atribución, las cuales servirán para alcanzar sus objetivos comunes. Asimismo, la Unión deberá coordinar las políticas de los Estados miembros encaminadas a lograr los mencionados objetivos, teniendo que ejercer, de modo comunitario, las competencias que le hubieren sido atribuidas por éstos.

El art. 3° se refiere a los objetivos de la Unión. Entre los diferentes objetivos que se establecen, conviene fijarnos en el que hace mención el N° 3 de este precepto y, más concretamente, al párrafo tercero del reseñado N° 3 del art. 3°. Efectivamente, luego de establecer que la Unión actuará en orden a conseguir un desarrollo sostenible de Europa que tendrá como base un crecimiento económico equilibrado y la estabilidad de los precios, una economía social de mercado altamente competitiva, tendiente al pleno empleo y al

progreso social, y un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente, promoviendo, asimismo, el progreso científico y técnico, el texto constitucional determina que la Unión se halla obligada a combatir la exclusión social y la discriminación, debiendo fomentar la justicia y la protección sociales, la igualdad de género, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño. Finalmente, el precepto a que hacemos referencia, concluye manifestando que la Unión habrá de fomentar la cohesión económica, social y territorial, así como la solidaridad entre los Estados miembros.

Por otra parte, consideramos que hay que hacer también mención al art. 14, N° 2, párr. c) del texto constitucional, ya que en el citado precepto, al hacer referencia al ámbito de las competencias que se distinguen como compartidas entre la Unión y los Estados miembros, se viene a señalar la cohesión económica, social y territorial. Representa, pues, esta competencia material una exclusión del marco competencial de exclusividad de la Unión (art. 13) y del ámbito de las acciones de apoyo, coordinación o complemento, es decir, de las competencias que hemos designado como innominadas y complementarias (art. 17).

De otro lado, el texto constitucional se ocupa de regular la cohesión económica, social y territorial, dentro de la Parte III, concretamente, en la exposición de los arts. 220 al 224 inclusive. En este orden de ideas, el art. 220 establece que con el objetivo de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción dirigida a reforzar su cohesión económica, social y territorial, especificándose que, de manera particular, la Unión intentará reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas. Así, el texto recoge la idea de que entre las regiones afectadas, se prestará especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que presenten desventajas naturales o demográficas graves y permanentes (por ejemplo, las regiones septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña). Por otra parte, el art. 221 determina que los Estados

miembros conducirán su política económica y la coordinarán con vistas a lograr también los objetivos que, como hemos ya referido, señala el art. 220. La definición y ejecución de las políticas y acciones de la Unión y la realización del mercado interior habrán de tener en cuenta los reiterados objetivos, orientando su tarea hacia su consecución plena. Por otra parte, la Unión apoyará también dicha consecución a través de la actuación que realiza mediante los Fondos con finalidad estructural (FEOGA, Sección Orientación, Fondo Social Europeo, FEDER), el Banco Europeo de Inversiones y los demás instrumentos financieros existentes. De igual forma que ya hacía el TCE, el texto constitucional señala que, la Comisión, cada tres años, habrá de presentar un Informe al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social en materia de avances realizados en la consecución, específicamente, de la cohesión económica, social y territorial, reseñando, en concreto, la forma en que los distintos medios que se han citado anteriormente (Fondos, BEI y otros) hubieren contribuido a ello. En todo caso, se fija que una ley o una ley marco europea podrán establecer medidas específicas al margen de los Fondos, sin perjuicio de las medidas que se adopten en el marco de las demás políticas de la Unión. Dichos tipos de leyes reseñadas habrán de adoptarse previa consulta al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social.

De otra parte, es conveniente resaltar la importancia que, en el contexto que nos ocupa, presenta el art. 222, pues en él se hace referencia al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, indicándose que dicho Fondo estará destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Unión mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en declive. Además, el art. 224 viene a establecer cómo, una ley europea fijará las medidas de aplicación relativas al FEDER, siendo que dicha norma jurídica habrá de adoptarse previa consulta al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social.

Finalmente, es preciso referirse al contenido del art. 223 del texto constitucional, puesto que es donde de manera clara se halla la regulación más específica del Fondo de Cohesión. En efecto, el precepto

recoge la necesidad de que sea una ley europea la que venga a determinar las funciones, los objetivos prioritarios y la organización de los Fondos con finalidad estructural, lo que podrá conllevar la agrupación de los Fondos, las normas generales aplicables a los Fondos, así como las disposiciones precisas para garantizar su eficacia y la coordinación de los Fondos entre sí y con los demás instrumentos financieros existentes. Asimismo, en el precepto que analizamos, se determina que un Fondo de Cohesión, creado a través de un ley europea, habrá de proporcionar una contribución financiera a la realización de proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras del transporte, siendo que, en todos los casos, la ley europea habrá de adoptarse previa consulta al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social.

Por último, en lo que a la regulación de la Cohesión en el Tratado Constitucional se refiere, es preciso mencionar el Protocolo Nº 29, que figura anexo al Tratado, y que se desenvuelve en torno de la cohesión económica, social y territorial. Efectivamente, el texto se inicia con un recordatorio a los diferentes preceptos que, a lo largo del Tratado Constitucional, se ocupan de regular la materia del Protocolo que examinamos. En este orden de ideas, se establece que el art. 3º hacía referencia -como ya constatamos más atrás- entre otros objetivos, al fomento de la cohesión económica, social y territorial y de la solidaridad entre los Estados miembros y que dicha cohesión figura entre los ámbitos de competencia compartida de la Unión (art. 14, Nº 2, ap. c) del Tratado). Asimismo, se trae a colación el tenor de los arts. 220 al 224, para dejar claro que dichos preceptos regulatorios de la cohesión económica, social y territorial en su conjunto, proporcionan la base jurídica para consolidar y desarrollar más la acción de la Unión en dicho ámbito y, en especial, crea un Fondo (el Fondo de Cohesión). Posteriormente, el Protocolo fija un único artículo en el que se contienen, entre otras, las siguientes cuestiones:

a) Los Estados miembros reafirman que el fomento de la cohesión económica, social y territorial es fundamental para el pleno desarrollo y el éxito continuado de la Unión.

b) Los Estados miembros reafirman su convicción de que los Fondos con finalidad estructural deben seguir desempeñando un

papel considerable en la realización de los objetivos de la Unión en el ámbito de la cohesión.

c) Los Estados miembros acuerdan que el Fondo de Cohesión aporte contribuciones financieras de la Unión a proyectos en los ámbitos del medio ambiente y de las redes transeuropeas en los Estados miembros que tengan un PNB per cápita inferior a un 90 % de la media de la Unión y que cuenten con un programa que conduzca al cumplimiento de las condiciones de convergencia económica.

d) Los Estados miembros reconocen la necesidad de vigilar con regularidad el progreso realizado en el camino hacia el logro de la cohesión económica, social y territorial y su disposición a estudiar todas las medidas que sean necesarias al respecto.

e) Los Estados miembros reafirman su convicción de que el Banc Europeo de Inversiones debe continuar dedicando la mayor parte de sus recursos al fomento de la cohesión económica, social y territorial y declaran su disposición a reconsiderar las necesidades de capital del BEI en el momento en que dicho capital fuere necesario a tal efecto.