

LA REFORMA DEL FEDER: PRINCIPIOS DE UNA AUTENTICA POLITICA REGIONAL COMUNITARIA

Por José ELIZALDE (1)

Es ya casi un tópico que el Mercado Común no sólo no ha podido reducir las diferencias interregionales internas, sino que a menudo las ha agravado. La conciencia de este problema antiguo en la construcción europea no da paso, sin embargo, a la acción concreta hasta la tercera década. Es evidente que, sin una política institucionalizada de desarrollo regional, la solidaridad entre los pueblos de la Comunidad Europea sería inconcebible, y su progreso se vería frenado.

Pese a esta obvia enunciación general, es discutible que haya existido, en rigor, una verdadera «política regional comunitaria» (PRC en lo sucesivo), al menos hasta la actual revisión del FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional). No sería exagerado afirmar que la PRC no era apenas «comunitaria» (sólo un 5 % de la dotación del FEDER tenía este carácter), ni «regional» (dados los objetivos a menudo contradictorios, subdesarrollo agrícola, pero también crisis de las viejas regiones industriales, y dada además la dispersión geográfica de los proyectos financiados) ni «política» (¿cabe calificar así la actual atribución de fondos a proyectos aislados, decididos por los diferentes Estados miembros, a menudo de validez económica discutible y de gestión difícilmente controlable?).

Pese a esta caracterización inicialmente negativa, eran también hechos evidentes desde hace tiempo, tanto la definición de objetivos y métodos para tal política, como desde luego las necesidades económicas y sociopolíticas de las regiones que la impulsan, e incluso el marco jurídico-institucional comunitario.

A) LOS FUNDAMENTOS

Los planteamientos iniciales de la política regional europea han sido ampliamente estudiados (2): con algunos antecedentes en el Tratado de París, y en la experiencia inicial de la CECA, los principales factores que motivarán la toma de

(1) Jurieta-lingüista, Servicio Jurídico de la Comisión de las Comunidades Europeas. Las opiniones aquí expresadas son exclusivamente las del autor. Deseo, sin embargo, hacer constar mi agradecimiento a las lúcidas observaciones del señor Toledano Laredo.

(2) Puesto que esta breve síntesis divulgativa se dirige al público hispano, señalemos la útil cronología, con amplias referencias bibliográficas (algo atrasadas, pero que nos exime de reiterarlas aquí) en CARCELEN, J. M.: «Hacia una política regional común en el marco de la CEE», RIE, 1983,

conciencia comunitaria acerca de la gravedad del problema de los desequilibrios regionales son fácilmente identificables; en primer lugar, las propias consecuencias del rápido éxito del mercado común, que concentra recursos y acelera el crecimiento de las regiones más desarrolladas; en segundo lugar, las sucesivas ampliaciones de la Comunidad, que va integrando a países cada vez más diversos, y, finalmente, las exigencias insoslayables de los objetivos de unión económica y monetaria, imposibles de realizar sin una cierta homogeneidad interterritorial.

Voy a dar también por suficientemente conocido el problema de los fundamentos jurídicos, de acuerdo con el objetivo comunitario del «desarrollo armonioso» que define el artículo 2 del Tratado CEE (según el precedente del protocolo fundacional y del artículo 56 del Tratado de París, el Preámbulo del Tratado de Roma aludía también a la armonización económica interregional); el Tratado CEE contiene además referencias a situaciones de subdesarrollo o crisis regional en sus artículos 39 (apdo. 2, letra a. en relación con la política agrícola común) 49, d (respecto al equilibrio en la libre circulación de trabajadores), 75.3 y 80.2 (política de transportes), 92 (apdo. 3, letras a y c): excepciones a las normas sobre la competencia (3), 130, a (finalidades del BEI) y 226.1 (medidas de salvaguarda durante

pp. 475-493; y especialmente la utilísima introducción de SOBRINO HEREDIA, J. M.: *La situación regional en las Comunidades Europeas. Perspectivas para Galicia*, Santiago de Compostela, Imprenta Universitaria, 1982, que dedica 91 de sus 112 páginas a consideraciones generales de alto valor informativo; merecen también destacarse anteriormente ORTIZ-ARCE, A.: «La política regional de la CEE», *RIE*, 1976, pp. 29-59; GRANELL, F.: «Las Comunidades Autónomas y la negociación para el ingreso de España en la Comunidad Europea», *RIE*, 1982, pp. 815-831; FERNANDEZ, V. J.: «La política regional de la CEE y su reforma», *Información Comercial Española*, núm. 590, octubre 1982, pp. 151-160. Entre la bibliografía europea más reciente, destacaremos: GIOLITTI, A.: «Die Regional politik der Europäischen Gemeinschaft», *Raumforschung und Raumordnung*, 1983, pp. 9-14; ALBRECHT, W. & FABER, P.: «Regional politik in der EG: Zur Tätigkeit des Europäischen Regionalfonds und des Ausschusses für Regionalpolitik. Ein Zwischen-Bericht», *Politische Vierteljahresschrift*, 1983, pp. 203-217, sobre la segunda de las propuestas modificativas de la Comisión; WINTER, J.: «The European regional development fund and the principle of additionality», en el vol. *In Orde. Liber Amicorum Pieter Verloren van Theemaat*, Deventer, 1983, pp. 365-380; MOUSSIS, N.: «Le cadre juridique de la politique régionale communautaire», *RMC*, 1983 (núm. 263), pp. 4 y ss.; YUILL, D., e. a., *Regional Development Agencies in Europe*, Aldershot, Gower, 1983; PINDER, D.: *Regional Economic Development and Policy. Theory and Practice in the European Community*, Londres, Allen & Urwin, 1983, con amplísimas referencias bibliográficas y excelente tratamiento de las primeras propuestas de reforma del FEDER en el contexto del impacto de la ampliación ibérica; HUDSON, R. & LEXIS, J., comps.: *Regional Planning in Europe*, Londres, Pion, 1982, que estudia casos en varios países comunitarios y también en España; MENY, Y.: «Should the Community Regional Policy be scrapped?», *CMLR*, 1982, pp. 373-388; BUZELAY, A. & GAILLADIN, J. L.: *La Politique Régionale Communautaire. Une analyse en termes de cohérence*, P. U. de Nancy, 1983; UHRICH, R.: *Pour une nouvelle politique de développement régional en Europe*, París, Economica, 1983; VON MAIWALD: «Direktflugverbindung zwischen den einzelnen Regionen der Europäischen Gemeinschaft?», *Europarecht*, 1983, pp. 73-81; SALVEMINI, C. S.: *Europa: Problemi giuridici, economici e finanziari*, Milán, Giuffrè, 1983: todas estas obras propugnan una mayor supranacionalidad de la PCR, dado el agravamiento de los desequilibrios regionales. En notas posteriores nos referiremos a los más recientes documentos oficiales sobre esta materia.

(3) Por otra parte, la reciente STJCE, de 17-3-1984 (asunto 169/82, Comisión contra República Italiana), ha venido a subrayar las limitaciones que a su vez suponen, respecto a la autonomía regional —por ejemplo, para determinadas ayudas a la agricultura siciliana en el caso considerado— en el seno de los Estados miembros, tanto el procedimiento de notificación previa del apartado tercero del artículo 93 CEE, como las obligaciones derivadas de la legislación comunitaria, especialmente en materias agrícolas y de la competencia, cuyo incumplimiento por la República Italiana ha declarado

el período transitorio debidas a la «alteración grave» de una situación económica regional), así como declaraciones y excepciones sobre las regiones fronterizas alemanas, Berlín y el Mezzogiorno. Es cierto que estas disposiciones dispersas implicaban una política regional común, pero difícilmente podían constituir la expresamente, no obstante los numerosos estudios y propuestas de la Comisión, o las resoluciones e informes del Parlamento Europeo y del Comité Económico y Social. Solamente una vez que las divergencias políticas entre los Estados miembros comenzaron a desbloquearse en esta materia, logró, sin embargo, el Consejo fundarse por fin en el consabido recurso al artículo 235 CEE (puesto que «el Tratado no prevé los poderes de acción necesarios...») para poner así en marcha la PRC. La segunda Cumbre de París, en diciembre de 1974 y, sobre todo, el Consejo de Dublín, de marzo de 1975, definieron el marco institucional de dicha política (enunciado, con todo, ya en las Conferencias de París, 1972, y Copenhague, 1973), mediante la creación del FEDER y del Comité de Política Regional (CPR en lo sucesivo). Pronto tendremos, pues, una década de experiencia práctica en este ámbito.

La normativa vigente, en espera de las reformas a que luego nos referimos, sigue basándose por ahora en el Reglamento de 1975, modificado posteriormente (en último lugar en 1980 [4], aunque no sustancialmente) por el que se instituyó el FEDER en cuanto instrumento esencial de la PRC (4 bis).

en dicho caso el Tribunal de Luxemburgo. Cfr., en cambio, el desestimiento de la Comisión en el asunto 303/82, sobreseído por el Tribunal en auto del 18-1-1984, una vez que la Región de Sicilia modificó su ley de ayudas al sector vitivinícola según el dictamen de la propia Comisión; igualmente, el reciente desistimiento por parte de la Comisión del procedimiento iniciado según el artículo 93 respecto a ciertas ayudas en la zona escocesa de Irvine, sobreseído precisamente por las «dificultades excepcionales» que aquejan a la región afectada. Por otra parte, puede verse la STJCE de 28-11-1980 sobre ayudas a inversión en Amberes (comentada en *CML Reports*, 1982, pp. 138 y ss.), etc.

Otro problema que puede originar cierta conflictividad jurídica es la difícil compatibilidad entre el artículo 30 y siguientes del Tratado CEE y ciertos regímenes preferenciales aplicados a la contratación pública en determinadas regiones comunitarias, especialmente Italianas y alemanas (véase, por ejemplo, la referencia del diario *Europe* de Bruselas, de 8-3-1984, pp. 11-12).

(4) Reglamento (CEE) 724/75, del Consejo del 18 de marzo de 1975, que instituye el FEDER (JO, L 73 de 21-3-1975, p. 1), modificado por los Reglamentos del Consejo 714/79/CEE, del 6 de febrero de 1979 (JO, L 35 del 9-2-1979, p. 1) y 3325/80/CEE, del 16 de diciembre de 1980 (JO, L 349 de 23-12-1980, p. 10). La normativa vigente sobre la PRC incluye también principalmente, y en tanto no se publiquen los nuevos textos reformadores de 1984: la Decisión 75/185/CEE del Consejo de 18 de marzo de 1975, que instituyó el CPR (JO, L 73 de 21-3-1975, p. 47), modificada por la Decisión 79/137/CEE (JO, L 35 de 9-2-1979, p. 9); el Reglamento Interno del CPR, 75/161/CEE (JO, L 320 de 11-12-1975, p. 17); la Resolución del Consejo de 6 de febrero de 1979, que establece orientaciones para la PRC (JO, C 36 de 9-2-1979, p. 10). Una relación detallada de los actos normativos comunitarios en esta materia es el *Répertoire des actes de droit communautaire en vigueur*, editado por la CE, Bruselas-Luxemburgo, 1983 (4.ª ed.), vol. I, pp. 655-659. Mientras aparece la 5.ª edición, dicha relación es válida hasta 1 de enero de 1983, por lo que hay que añadir, por ejemplo, la Decisión 83/595/CEE, de 29-11-1983, que autoriza al FEDER para superar el límite del 70 % en ayudas concedidas a proyectos de inversión en infraestructuras durante el período 1981-83 (JO, L 340, de 6-12-1983, p. 24), así como las importantes financiaciones «fuera de cuota» de acciones específicas de interés comunitario aprobadas por el Consejo de 18 de enero de 1984, a que nos referimos, *infra*, en n. 5 (JO, L 27 de 31-1-1984). En tanto se publiquen las últimas disposiciones del Consejo conviene referirse a documentos oficiales, como el Informe De Paquale sobre el FEDER, aprobado por el Parlamento Europeo en abril de 1984, así como los Informes Davern y Patterson sobre la eficacia de los otros Fondos Estructurales, aprobados (4 bis) Véase nota 10 bis, *infra*.

B) DE LA «SALIDA EN FALSO» A LA SECCION «FUERA DE CUOTA»

El problema básico es que las propias divergencias políticas iniciales dejaron configurado al FEDER como poco más que un instrumento de coordinación de los regímenes nacionales de ayuda regional, asimilándolo, por tanto, durante esta primera década de PRC a una mera caja de compensación interterritorial, que reembolsaba inversiones realizadas por los Estados miembros: se desdibujaba, pues, el diseño de una auténtica institución de desarrollo regional europeo, propuesto por la Comisión y por los distintos Informes que precedieron aquellas iniciales medidas legislativas (Informe Thomson para la Comisión, Informe Delmotte ante el Parlamento Europeo, Informe Ventejol ante el Comité Económico y Social).

Afortunadamente, aquel restrictivo planteamiento, verdadera «salida en falso», de los comienzos de la PRC, ha sido paulatinamente corregido, en un proceso a veces exasperantemente lento [con esas «cumbres» de ineficacia decisoria que han sido los recientes Consejos Europeos de Atenas-83 y Bruselas-84], pero finalmente con avances irreversibles que confirman, pese a todo, la vitalidad creativa de las instituciones europeas, incluso durante sus peores crisis Internas.

En efecto, la Comisión logró por fin, a partir de 1979, que se introdujera una «Sección fuera de cuota» en el FEDER, teniendo en cuenta las nuevas necesidades puestas de relieve por la crisis económica de los años 70, que urgían como opción preferente las inversiones supranacionales en desarrollo regional generadoras de empleo, en lugar del despilfarro nacional de cantidades equivalentes o superiores en subsidios de paro. Pese a su escaso volumen relativo (un mero 5 % de los recursos del FEDER), este instrumento abrió la puerta a una verdadera financiación comunitaria, más concentrada en ciertas regiones para lograr resultados eficaces, más intersectorialmente globalizada en sus objetivos (5), y por ello también más susceptible de programación y de control riguroso (6).

Estos proyectos financiados directamente por el FEDER permiten, además, una coordinación con los otros Fondos estructurales (por ejemplo, acciones de formación profesional financiadas por el FSE, apoyo del FEOGA -Orientación a la agri-

por el P.E. el 17 de noviembre de 1983 [Docs. 1-990, 906, 930 y 923/83, PE], el 8o. Rapport FEDER (Com[83]566 final, del 3-10-1983) —el 7.º fue aprobado por el PE en diciembre 1983 (Informe Kyrkos)—, y especialmente la tercera propuesta de la Comisión (Com[83]649 final, publicada en JO, C 360, de 31-12-1983, p. 1).

(5) Véanse, por ejemplo, los Reglamentos de «acción comunitaria específica» en favor del desarrollo de ciertas regiones francesas e italianas en el contexto de la ampliación de la Comunidad (R. 2615/80, JO, L 271, 15-10-1980, p. 1) y recientemente los Reglamentos 214 a 219/84 del Consejo, de 18 de enero de 1984, que modifican dicho Reglamento de 1980 y amplían estas «acciones específicas» a ciertas regiones griegas, así como a la reestructuración de zonas afectadas por las crisis de los sectores siderúrgico, naval, textil y energético.

(6) Hay que tener en cuenta que la sección de cuotas nacionales se limita a reembolsar los gastos de cada Estado respecto a proyectos individuales que totalizan varios millares, en ámbitos muy diversos: infraestructuras y comunicaciones, pero también Inversiones Industriales o de reconversión agrícola; investigaciones energéticas pero también artesanía o pesca; innovación tecnológica o servicios, pero también repoblación forestal, etc. La Comisión, evidentemente, apenas puede controlar la eficacia de un 10 % como máximo de los proyectos financiados por el FEDER en tales condiciones.

cultura de montaña, etc.), y los demás instrumentos financieros de las Comunidades (sobre todo el BEI, tan fructíferamente solicitado ya por algunas Comunidades Autónomas españolas, pero también el NIC. las bonificaciones de intereses en el marco del Sistema Monetario Europeo, etc.). La entrada definitiva en este nuevo ámbito abierto en 1979, mediante la reforma en curso de estos instrumentos estructurales, se basa por otra parte en la actual estrategia comunitaria de reducción de gastos y de mejora de la eficacia institucional, consagrada (al menos como orientaciones, aún pendientes de pleno desarrollo normativo por el Consejo) en el llamado «mandato de Stuttgart», en junio de 1983, pero se apoya ya también en la experiencia generalizada de que **todas** las políticas comunitarias tienen efectos regionales.

En efecto, desde 1980 la Comisión —en estrecha colaboración con el CPR, es decir, con los expertos de los Estados miembros— informa periódicamente sobre el «impacto regional» (valorado mediante modelos cuantitativos) de cada una de las políticas comunitarias, permitiendo así prever las consecuencias regionales de toda decisión de carácter sectorial, de manera paralela, por ejemplo, a la nueva consideración del «impacto medioambiental» o de «ahorro energético», etc., que se aplica a toda política económica o de desarrollo.

La política regional propiamente globalizada o «estructural» habrá de tender claramente a un fortalecimiento progresivo, frente a la actual coordinación por el CPR de meras acciones nacionales puntuales (aún con las importantes misiones que este último tiene hoy de seleccionar las inversiones viables a medio y a largo plazo o de determinar las regiones con mayores problemas, más necesitadas, pues, de ayuda inmediata), en el contexto precisamente de la crisis socioeconómica. En efecto, las acciones «estructurales», es decir, aquellas que tienden a la promoción de las regiones más atrasadas y a la readaptación profesional de las personas sin empleo, con el objetivo conjunto del «desarrollo armonioso», se han acrecentado muy considerablemente en términos de recursos movilizados por los cuatro Instrumentos principales (los tres Fondos estructurales más el BEI), pasando así **desde 827 millones de ECUs en 1975 a más de 4.200 millones en 1982 (7).**

(7) La proporción del FEDER en dichas cifras se ha mantenido en torno a un tercio del total. Sin embargo, la participación del FEDER en la creación y mantenimiento de empleo ha sido aún mayor, de cerca de la mitad del total. Esto viene a subrayar la conveniencia de una mejor coordinación de todas las intervenciones comunitarias de finalidad regional en torno al FEDER. Cabe señalar que algunas evaluaciones, quizá un tanto propagandísticas (por ejemplo, en *Le dossier de l'Europe*, 18/83, pp. 4-5) consideran que los recursos del BEI, el NIC y las bonificaciones de interés del SME con fines regionales suponen en 1982 más de 3.000 millones de ECU, lo cual, unidos a los cerca de 3.000 de los Fondos estructurales, más los 700 millones de préstamos CECA en 1982, totalizaría cifras muy superiores a las normalmente utilizadas por los responsables de la PRC. En cualquier caso, el contraste entre las exiguas cantidades invertidas por la Sección «fuera de cuota», auténtico motor de la PRC (apenas 220 millones de ECU en 1981-1988) y el ya considerable volumen de inversión global comunitaria con finalidades regionales, incita también a considerar que la concentración de recursos en una auténtica programación regional **integrada** puede multiplicar los efectos generadores de empleo: se trataría así de reforzar la inyección «desde fuera» de inversiones externas con una movilización «desde dentro» del potencial endógeno de recursos humanos y organizativos de las regiones afectadas. El sujeto principal de esta nueva orientación serían las pequeñas y medianas empresas, junto con los artesanos y las cooperativas.

Durante este período de inexorable crecimiento del paro y de expansión paralela del gasto en subsidios a desempleados, estas acciones han creado o garantizado (principalmente a través del FEDER) **más de un millón de empleos** (8). Y, sin embargo, por una miopie inercia de las «competencias soberanas» estatales, la eficacia de tales acciones «estructurales» sigue absurdamente lastrada (incluso en la PAC, hoy también en cuestión por razones distintas) por un anacrónico principio de «subsidiariedad comunitaria» respecto a los gastos nacionales en los mismos ámbitos cuya productividad ha sido indiscutiblemente muy inferior.

C) UN NUEVO «DECALOGO» PARA LA PRC

Para superar las insuficiencias evidentes de esta «política regional común», y desplegar así una plena eficacia de las acciones comunitarias, la Comisión ha ido proponiendo al Consejo en los últimos años toda una serie de modificaciones a la reglamentación vigente (9), que en conjunto suponen ya toda una filosofía madura y operativa para la PRC (10), finalmente aceptada por el Consejo en este mes de mayo de 1984, y que vamos a intentar resumir en los siguientes principios generales (10 bis):

1) **Concentración geográfica:** ya desde 1976 el CPR llegó a un relativo consenso sobre la necesidad de jerarquizar las ayudas en favor de las regiones menos desarrolladas, frente a las orientaciones del Informe Thomson de 1973, que englobaba inicialmente al 52 % del territorio comunitario y al 35 % de la población como susceptible de ayuda regional, proporciones que aumentarían sin duda con las posteriores ampliaciones. El orden de prioridad vigente fue establecido por la Comisión en sucesivos informes y orientaciones, en favor del conjunto del territorio de Irlanda, de Grecia, de Irlanda del Norte, de las regiones del Mezzogiorno italiano, de los departamentos franceses de Ultramar (Reunión, Guadalupe, Martinica, Guayana. San Pedro y Miquelón), y el caso especial de Groenlandia, que desde 1985 quedará sujeto a un nuevo «status» jurídico. Existen después otros tres grupos diferenciados de territorios comunitarios con distintos porcentajes y

(8) Véase el «Informe especial» del Tribunal de Cuentas sobre la creación o el mantenimiento de empleos en la concesión de ayudas a inversiones de finalidad regional (JO, C 345, de 31-12-1982).

(9) La primera propuesta de reforma del Reglamento FEDER había sido presentada por la Comisión al Consejo en octubre de 1981, teniendo en cuenta que el artículo 22 del citado Reglamento 3325/80 preveía una revisión antes del 1 de enero de 1982. El dictamen del Parlamento fue también favorable a esa reforma (cfr. JO, C 125 de 17-5-1982, pp. 84 y ss.). La segunda versión de la propuesta por parte de la Comisión, ante las resistencias políticas encontradas, era ya de septiembre de 1982, pero tampoco con éxito. Afortunadamente, el acuerdo de mayo de 1984 ha venido, pues, a resolver un preocupante retraso que contribuía a la actual crisis institucional.

(10) Esta última propuesta (véase *supra*, nota 4, *in fine*), trataba de encontrar soluciones a los puntos aún bloqueados en los debates del Consejo, siguiendo para ello las directrices del Informe de la Comisión sobre los medios de mejorar la eficacia de los Fondos estructurales, preparado en julio de 1983 a solicitud del Consejo Europeo de Stuttgart.

(10 bis) El nuevo Reglamento del FEDER ha sido adoptado por el Consejo el 19 de junio de 1984 (JO, L 169 de 28 de junio de 1984). Este Reglamento ha sido publicado en versión castellana en el número 3 de 1984 de esta *Revista de Instituciones Europeas*, p. 1057.

topes de ayuda, cuya participación en las acciones del FEDER resultaría diversamente afectada en caso de aprobarse las modificaciones propuestas. Sin embargo, y en el contexto de los actuales cambios estructurales de la economía europea, la Comisión advierte que el FEDER, junto a su responsabilidad central en el desarrollo de las regiones más atrasadas, debe aumentar también sus intervenciones en las regiones más caracterizadas por problemas graves de decadencia y reconversión industrial (11).

2) Ampliación sustancial de los recursos para financiar proyectos específicamente comunitarios de desarrollo regional, hasta un límite cercano al 20 % de los recursos del Fondo (en contraste con el actual 5 % para la sección libre de cuotas nacionales): aunque en este sentido la última propuesta era más tímida que las anteriores, retrocediendo incluso respecto a las propuestas del Informe Tindemans sobre la Unión Europea (que ya en 1976 proponía abolir la distinción entre las secciones del FEDER), hay que partir de la hostilidad de ciertos Estados miembros, hasta el reciente acuerdo de mayo, a todo aumento de la antigua sección «fuera de cuota» más allá del 10 % de la dotación global del FEDER. Por ello, las anteriores propuestas por parte de la Comisión de abolición progresiva de las cuotas de los países más prósperos no parecían viables. En cualquier caso, estamos ya suficientemente lejos de la exclusiva definición por los Estados miembros de los territorios (y de los proyectos concretos) que habían de ser ayudados (arts. 3 y 7 del Reglamento de 1975). Con la revisión propuesta por la Comisión, y aprobada finalmente por el Consejo tras tres años de negociaciones, la política regional empezará a ser por primera vez auténticamente comunitaria: la reforma establece en efecto claramente el principio de «prioridad a los programas comunitarios» (prioridad que el art. 6.5 del nuevo Reglamento FEDER propuesto por la Comisión define incluso como «creciente»: el objetivo sería que los programas específica-

(11) Los dos primeros «Informes periódicos», en 1982 (referido a 1980) y 1984 (datos de 1983), respectivamente, aprobados por la Comisión sobre la situación económica y social de las regiones de la Comunidad, prueban que las disparidades regionales, en vez de disminuir, tienden a aumentar, sin que el impacto de la creación del FEDER en 1975 haya alterado aún significativamente esta tendencia. El último informe, aprobado el 7 de marzo de 1984 (COM[84]40 final, obra conjunta de la Comisión y de los expertos nacionales que componen el CPR, y que publicará en breve la OPOCE, Bruselas-Luxemburgo, 1984), analiza la dinámica de las 118 regiones comunitarias desde 1980 y en la perspectiva específica de la ampliación a España y Portugal: su conclusión más preocupante es la verificación —según un «índice sintético» que combina el PIB regional con las tasas de paro— de diferencias interterritoriales en una proporción de 1 a 5 entre la región más pobre (Calabria, con índice de 30,3 sobre la media comunitaria=100) y la más rica (Hamburgo, 1554,4). Por otra parte, esta PRC ha de atender también al impacto de la decadencia industrial, de la degradación urbana, etc. Así, en el Informe de 1984 se añaden a la lista tradicional de regiones más necesitadas (donde se subraya en Francia el caso de Córcega) otras que se caracterizan por ese segundo tipo de problemas, asimismo necesitadas de ayuda prioritaria: Merseyside, Cornwall, West Midlands y otras regiones británicas, las provincias belgas de Hainaut y Limburgo, y el Lazio italiano. La Comisión ha señalado, además, que esta ampliación de la lista de regiones prioritarias totaliza ya una población de 52 millones, un 19 % de los habitantes de la Comunidad, y que esa población más necesitada casi se doblará en términos absolutos con la «ampliación ibérica», elevándose al 33 % en términos relativos. Las regiones más afectadas por las «consecuencias de la ampliación» (competitividad española respecto a la agricultura mediterránea) han de incluirse junto a los dos tipos genéricos ya señalados.

mente comunitarios —frente a los «nacionales de interés comunitario»— supongan ya el 20 % de las actividades del FEDER hacia 1987, y el 40 % al término del primer quinquenio de la nueva política que la reforma va a impulsar).

3) **Sustitución de las antiguas cuotas nacionales por un sistema de topes flexibles** («horquillas» o «fourchettes», «bandas» o «ranges», etc.): en efecto, dadas las resistencias al abandono definitivo del sistema de cuotas nacionales (objetivo al que la Comisión no ha renunciado, como consta en la referida comunicación al Consejo), se establecen ahora márgenes indicativos del importe mínimo y máximo de ayudas que cada Estado miembro podrá recibir, durante un período además **quinquenal**. Estos nuevos topes o bandas indicativas serán los que figuran en el cuadro siguiente (en las dos últimas columnas se indican, asimismo en %, y como contraste, las cuotas nacionales inicialmente aplicadas, según el Reglamento de 1975, y sus modificaciones posteriores actualmente vigentes; entre paréntesis en las dos primeras columnas figuran las propuestas de la Comisión):

Estado miembro	Nuevo Reglamento FEDER		Cuota vigente hasta 1984	Cuota inicial
	Tope inferior	Tope superior		
Bélgica	0,90 (0,85)	1 20 (=)	1,11	1,5
Dinamarca . .	0,51 (0,81)	0,67 (1,14)	1,06	1,3
R. F. Alemana	3,76 (3,55)	4,81 (=)	4,65	6,4
Grecia	12,35 (11,05)	15,74 (15,60)	13 0	—
Francia	11,05 (10,44)	14,74 (=)	13,64	15,0
Irlanda	5,64 (5,05)	6,84 (7,13)	5,94	6,0
Italia	31,94 (30,17)	42,59 (=)	35,49	40,0
Luxemburgo . .	0,06 (=)	0,08 (=)	0,07	0,1
Países Bajos .	1,0 (0,95)	1,34 (=)	1,24	1,7
Reino Unido .	21,42 (20,33)	28,56 (=)	23,80	28,0

Vemos, pues, que sólo en cuatro casos (los de Grecia, Irlanda, Italia y el Reino Unido), los topes superiores pueden llegar a sobrepasar tanto las cuotas actualmente vigentes como las inicialmente establecidas. Puede asimismo observarse que los topes propuestos tienen en común para todos los Estados miembros (con la excepción finalmente de Dinamarca, como veremos) una mayor amplitud, tanto en sentido eventualmente decreciente, como de posible incremento, respecto a las actuales cuotas: se trata, pues, de lograr mayor flexibilidad en la administración de las ayudas del Fondo, al mismo tiempo que se establece un grado de condicionalidad en la concesión de las mismas que el sistema de cuotas rígidas nacionales no permitía.

Por otra parte, y respecto a las últimas propuestas de la Comisión, todos los topes inferiores resultan aumentados (salvo Luxemburgo, que mantiene el mínimo propuesto, y la excepción notoria de Dinamarca, cuyo tope inferior se reduce en más de 1/3 respecto a la propuesta de la Comisión, y en más de la mitad respecto a su cuota vigente: hay que tener en cuenta que la prioridad al desarrollo regional de Groenlandia puede modificarse con la nueva situación jurídica de dicho terri-

torio respecto a la Comunidad). Ninguno de estos «mínimos garantizados» alcanza, sin embargo, las cuotas vigentes, con lo que la diferencia global entre la primera columna del cuadro y la actual «sección de cuotas» supone un margen de 11,37 % para los proyectos propiamente comunitarios (aunque la propuesta de la Comisión era de una mayor flexibilidad, es decir, hasta un 16,74 %, que suponía un porcentaje total de 83,26 en el conjunto de topes inferiores o «garantizados»). Es significativo que la columna de topes superiores sea prácticamente la propuesta por la Comisión, sin más alteraciones que una apreciable reducción del tope danés (por la razón antes señalada) y también una más ligera del tope superior irlandés, frente a un aumento marginal del tipo en favor de Grecia. Este nuevo sistema se sitúa expresamente «en el contexto de la ampliación», según constaba en el Preámbulo de la última Comunicación de la Comisión. Finalmente, el principio de decisión mayoritaria (y no unánime) del Consejo, a propuesta de la Comisión, y previo dictamen del Parlamento Europeo, es común a varios importantes preceptos de la nueva regulación (señaladamente el art. 8.1), y son numerosos los casos de decisión autónoma de la Comisión (arts. 14, 15, 17, 22, 23.4, 25.1.2, entre otros, de la propuesta de la Comisión). El Comisario responsable de la PRC ha podido así saludar la decisión de reforma por parte del Consejo como un «progreso políticamente significativo» hacia la definición de «una política estructural global de la Comunidad» basada en principios de solidaridad y de eficacia (12).

4) Preferencia a los programas comunitarios, y especialmente a los programas integrados: frente al actual sistema de financiación predominante de proyectos individuales, los programas comunitarios (según los arts. 7 a 10 de la propuesta normativa) serán medidas plurianuales a iniciativa de la Comisión —aprobada por **mayoría cualificada** en el Consejo, previo dictamen del Parlamento—, que normalmente afectarán a varios Estados miembros, y que incluirán, junto a previsiones financieras y objetivos de desarrollo cuantificados, medidas correlativas para la formación profesional y la protección medioambiental. En cuanto a los programas integrados, previstos en el artículo 34, comprenden medidas públicas y privadas en zonas geográficas con problemas especialmente graves, mediante la colaboración de diversas instituciones comunitarias y de las autoridades nacionales y locales en proyectos de inversión multisectoriales y coherentemente coordinados (13). La inmediata puesta en marcha de los Programas Integrados Mediterráneos, con una muy amplia cobertura financiera específica, es aún una de las expectativas temporalmente frustradas por el doble «fracaso de Atenas y Bruselas», pero que debe concretarse de manera inmediata tras el reciente acuerdo del Consejo (14).

(12) Cfr. *Europe*, 16-5-1984, p. 5.

(13) La Comisión está financiando ya estudios preparatorios para acciones integradas (que movilizarían tanto al FEDER como al FSE, el FEOGA-Orientación, los préstamos CECA, el BEI y el NIC para un conjunto coherente de inversiones que promuevan desarrollos localizados) en ciertas regiones francesas, italianas, griegas, así como también del Reino Unido y el Benelux. Especialmente significativas son las operaciones piloto actualmente en curso en Nápoles y Belfast. En 1985 podrá procederse a una primera evaluación.

(14) Véanse, sobre los PIM, los documentos COM(83)24 final, de 24-3-1983, y COM(83)495 final, de 23-8-1983, para la exposición de motivos, mapas de localización, los tres programas relativos a Grecia, Francia e Italia, y, en el segundo texto, la propuesta de reglamento, así como el lúcido

5) **Coordinación y transparencia de las políticas regionales de los Estados miembros**, tanto mediante «programas nacionales de interés comunitario» (artículos 11 y ss.) propuestos por dichos Estados y cofinanciados por el FEDER en el marco de los nuevos topes o cuotas flexibles, como mediante la armonización de los programas nacionales de desarrollo regional (íntegramente financiados por cada Estado), estableciendo al respecto «techos» máximos diferenciados para las ayudas nacionales en función de la gravedad de los problemas regionales respectivos.

La Comisión y los Estados miembros elaborarán informes anuales cuantificados sobre los resultados de los programas, el grado de utilización de las infraestructuras inauguradas, los puestos de trabajo creados, etc. La revisión del Reglamento prevé asimismo «contratos de programa» acordados entre la Comisión y los Estados miembros (arts. 14 y 39). El FEDER contribuirá también a la financiación de proyectos y estudios de manera especialmente flexible. Esta filosofía de la coordinación aparecía en la Resolución del Consejo de 6 de febrero de 1979 (15), pero su aplicación (en relación también con el principio de transparencia de las ayudas regionales) va a ser más correctamente articulada a partir de ahora, tras la insatisfactoria experiencia del Comité de Política Regional, lógicamente dominado (dada su composición) por los representantes de los Estados miembros. En cualquier caso, se mantiene el principio de que las ayudas nacionales deben completar (especialmente en los programas nacionales) a las contribuciones del Fondo.

6) **Expansión en conjunto de los recursos financieros asignados a los Fondos estructurales y al BEI**, dentro de un plan plurianual concertado entre la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo (16): se superaría así su actual consideración

comentario de BOURGÉAU, H.: «Programmes méditerranéens intégrés: un défi pour la Communauté», *RMC*, 1983, pp. 451-456. Como subraya este autor, los PIM constituirán «la primera aplicación a gran escala del enfoque integrado, que había sido ya objeto de algunas tentativas en el ámbito de las estructuras agrícolas (por ejemplo, Irlanda, Lozère, Luxemburgo belga) y puntualmente en Belfast y Nápoles (op. cit., p. 454). Estas referencias de Bourgeau deben ampliarse con la panoplia de decisiones de la Comisión, de 21 de diciembre de 1983, sobre «acciones piloto» preparatorias de los PIM en territorios italianos, griegos y franceses (JO, L 44 de 15-2-1984), que viene en cierto modo paliar en este ámbito el «vacío decisorio» del Consejo Europeo de Atenas. En cualquier caso, se trata por primera vez, en efecto, de reequilibrar globalmente la acción regional de la Comunidad en favor de sus áreas meridionales, coordinando para ello las inversiones en infraestructuras y en mejora de estructuras agrícolas y fomento de la artesanía, con medidas en favor de la pequeña y mediana empresa y cooperativas, y ciertas acciones específicas en materia de formación, turismo, nuevas energías, etc.: al mismo tiempo, este enfoque plurisectorial trata precisamente de «programar» el desarrollo del potencial agrícola de las diversas regiones mediterráneas, para tratar de evitar la creación (o el mantenimiento en ciertos productos) de excedentes, y buscar la máxima eficacia de las inversiones. Las propuestas de la Comisión han sido apoyadas por el Parlamento el 28 de marzo de 1984, en resolución basada en el Informe Kazazis, que subraya que los PIM no deben constituir una especie de «política regional bis», sino un refuerzo específico de la acción de los Fondos estructurales. Pero sobre los PIM hemos de volver en el futuro.

(15) Se encuentra incluso formulada en la primera resolución, del 20 de octubre de 1971 (JO, C 111 del 4-11-1971, p. 1), relativa a esta materia. Tampoco es nueva la preferencia hacia «programas de desarrollo regional»: véanse el Dictamen de la Comisión 79/534/CEE, de 23 de mayo de 1979 (JO, L 143, de 12-6-1979, p. 7) y la Recomendación de la Comisión 79/535/CEE, de 23 de mayo también, a los Estados miembros (JO, L 143, citado, p. 9).

(16) Véase el Informe de la Comisión, de 28 de julio de 1983 (COM[83]501 final), según el mandato recibido del Consejo Europeo de Stuttgart, para incrementar la eficacia de los Fondos estructu-

presupuestaria como «gastos no obligatorios», decididos anualmente sin compromiso para los años sucesivos, lo cual crea cierta incertidumbre en recursos e inversiones que sólo pueden ser eficaces si se programan a medio plazo. Específicamente, todo ello supondría un reforzamiento muy considerable de los recursos financieros del FEDER. La previsión inicial era de **doblar en términos reales** las dotaciones de todos los Fondos estructurales, incluso el FEOGA-Orientación, en un período de cinco años, que el Consejo prefería prolongar hasta 1990. Tras el consenso alcanzado en el Consejo de 17 de octubre de 1983 (a raíz de un «procedimiento de concertación» con el Parlamento y la Comisión), sobre la reforma del FSE, parecía posible un acuerdo en el Consejo de Atenas sobre el ritmo concreto y el calendario del aumento de dichos recursos; como es sabido, dicho acuerdo se frustró, y tampoco se avanzó mucho en el último Consejo Europeo de Bruselas, aunque el proyecto de resolución presentado por la Presidencia el día 20 de marzo del 84, sobre los Fondos estructurales, reafirmaba la prioridad del desarrollo de las regiones más atrasadas y de las sometidas a reconversión industrial; fijaba la operatividad de los PIM para 1985, ligándola tanto a la ampliación ibérica como al «memorándum griego»; y proponía como fecha límite para la reforma del FEDER (y del FEOGA-Orientación) el próximo Consejo Europeo de Fontainebleau. Aunque esta Resolución, como las demás, no fuera finalmente adoptada, el aparentemente fracasado Consejo Europeo de Bruselas demostró que existía una base para el acuerdo sobre estos puntos: sin embargo, el silencio más significativo era la negativa a suscribir la propuesta de la Comisión (apoyada por varios Estados miembros) de doblar las dotaciones en plazos inmediatos.

En las negociaciones posteriores, algunos Estados miembros insistieron en asegurar la previsibilidad del sistema de «topes» flexibles que proponía la Comisión, la cual aceptó por su parte que los topes inferiores se consideren a modo de «mínimo garantizado» para cada país. La pretensión de algún Estado de que los umbrales o topes mínimos debieran ser iguales a las cuotas vigentes, lo cual equivaldría, por tanto, a abandonar la propuesta de flexibilidad que implicará el sistema de topes, y en definitiva, a un regreso al punto de partida de las rígidas cuotas nacionales actuales pudo ser finalmente superada. La generalización de la financiación por programas y el aumento del porcentaje de contribución del FEDER a cada programa son también dos importantes innovaciones que encontraron resistencias hasta el último momento. Por fin, el 14 de mayo de 1984 se alcanza un acuerdo global en el seno del Consejo de Ministros. Es importante en todo caso el acuerdo final del Consejo sobre el aumento de la participación del FEDER en

rales de la Comunidad. En la actual situación de politización nacional y de dispersión respecto a los proyectos apoyados por el FEDER, así como de incoherencia incluso del FEOGA respecto a los objetivos de la política regional (si bien el último «Informe periódico», a diferencia del primer Informe, muestra que la PAC comienza a tener un efecto más positivo que en el pasado para las regiones pobres, gracias al efecto combinado de las organizaciones de mercado y de las intervenciones estructurales: la Comisión ha propuesto en todo caso al Consejo una reforma del reglamento FEOGA-Orientación), debe subrayarse el impacto especialmente flexible y racionalizador de los préstamos «regionales» del BEI, y en menor medida de las ayudas sociales, especialmente de la CECA (sobre las orientaciones de las ayudas del FSE en el próximo trienio, véase el anexo de zonas delimitadas por la Comisión en JO, C 5, de 10-1-1984). Respecto a la necesidad de superar esta caótica situación, véase el «principio» 7, *infra*.

la financiación de los «proyectos» actuales y de los «programas» ulteriores, que se ha fijado ya en un 50 % (y hasta un 55 % en los casos de mayor interés para las regiones afectadas); varios Estados miembros, como Italia, Grecia e Irlanda han argumentado con éxito que las actuales tasas de participación (30 %, y en casos excepcionales hasta 40 %) difícilmente permitía la realización de numerosos proyectos de gran importancia para las regiones más necesitadas.

Señalaremos, por último, que el artículo 4.1 de la propuesta de la Comisión recoge el principio, ya enunciado en el artículo 2.1 del Reglamento 214/1979, de fijación anual de la dotación del FEDER en el presupuesto general de las Comunidades Europeas.

7) **Vinculación de los programas regionales** —que constituirían, como se ha indicado, la forma preferente de financiación por parte del FEDER— **al desarrollo de otras políticas comunitarias**, y en especial a la promoción de inversiones directamente productivas en las PYME y a una mayor convergencia de la política económica de los Estados miembros. En general, se trata de subrayar el principio del «valor comunitario añadido» de los proyectos a financiar. Frente al principio de subsidiariedad que inspiraba el mero reembolso de acciones nacionales en la actual política regional, este importante principio del «plusvalor comunitario» es, en general, una orientación capital para la reforma de los Fondos estructurales que afronta hoy la Comunidad. Se trata de reforzar las conexiones entre los programas financiados por las instituciones comunitarias y los objetivos generales y específicos de las políticas de la Comunidad (17). El artículo 2.4 del proyectado Reglamento obligaría asimismo a la Comisión a evaluar (y a informar al respecto al Parlamento Europeo) el «**impacto regional**» de las actuales políticas comunitarias y de las futuras políticas que presente al Consejo en cualquier aspecto (18).

8) Un tema de gran interés para las Comunidades Autónomas españolas es la nueva metodología de **elaboración de programas por las autoridades territoriales afectadas**. Se trata, en efecto, de la participación propiamente regional (o autonómica, diríamos en España) en la política comunitaria: en varias disposiciones de la normativa propuesta (arts. 1.3; 2.3.a, párr. cuarto; 15.1, y 2.a; 16.1 y 2; 23.3,b); 27.3; 28.2; 29.4; 34.2,b): todo un conjunto que casi supone la regulación sistemática de esa participación) se alude expresamente a la necesidad de «fomentar la cooperación con los organismos regionales y locales afectados». Sin embargo, ni siquiera en la última propuesta de la Comisión (y no es de esperar que el Reglamento del

(17) Hay que subrayar, por otra parte, la importancia explícita, especialmente en el artículo 43, que el proyectado reglamento concede al respeto de las normas comunitarias sobre la competencia en las ayudas del FEDER, dada la experiencia al respecto (cfr. nota 3, *supra*).

(18) En este sentido, el Dictamen de la Comisión de 23 de mayo de 1979 (79/534, ya citado) sobre los programas de desarrollo regional señalaba ya especialmente, en su punto 1, el insuficiente análisis del «impacto regional» de políticas comunitarias como la PAC o las relaciones exteriores. Es instructivo al respecto comparar los criterios del FEDER con los utilizados por otros Fondos estructurales (así, por ejemplo, la clasificación jerárquica entre las regiones que hace el FSE pondera sobre todo el criterio del desempleo para motivar sus intervenciones).

Consejo vaya más lejos) se aborda la posibilidad de incorporar algún tipo de representación de este carácter al CPR, pese a la naturaleza meramente consultiva de este Comité y a los bloqueos producidos en su actividad respecto a la fijación de las prioridades regionales y a la coordinación de las políticas regionales de los Estados miembros. Quizá la Comisión no ha querido acumular resistencias en este conflictivo punto (19).

9) **Mejoras procedimentales:** La experiencia acumulada sobre retrasos en la publicación de los proyectos concedidos y en el sistema de pagos anticipados del FEDER conduce a la Comisión a subrayar la importancia, tanto de la información pública adecuada anterior y posterior a las decisiones de ayuda, como especialmente del pago mediante préstamos bonificados, todo ello sin perjuicio de controles más rigurosos, con posibilidad de medidas inmediatas de reasignación de créditos no utilizados, así como de pago de intereses en las utilidades tardías. La simplificación de los trámites de decisión sobre proyectos de cuantía inferior a 10 millones de ECUs, así como la mayor flexibilidad respecto a las inversiones en infraestructura (20) no obstan, pues, para la definición de controles financieros y presupuestarios estrictos, especialmente en la evaluación económica «a priori» y en el control financiero y económico detallado «a posteriori» (21). El nuevo método de financiación por «contrato de programas» debiera, pues, caracterizarse también por un adecuado rigor en su ejecución y control, precisamente para asegurar la coherencia de la PRC.

(19) En cambio, el dictamen del Comité Económico y Social, de 30 de marzo de 1984, al mismo tiempo que sostiene vigorosamente las propuestas de la Comisión, subraya —lógicamente con mayor vigor que ésta— la necesidad de una adecuada participación de las autoridades territoriales afectadas en la actividad del FEDER y en la elaboración de programas. Esta era también una de las peticiones de la I Conferencia de las Regiones de la Comunidad Europea (con participación de las españolas y portuguesas) reunida en Estrasburgo del 25 al 27 de enero de 1984: la Conferencia propuso especialmente la formación de un Comité Paritario del Parlamento Europeo y de representantes locales y regionales. Tal petición ha sido formalmente apoyada por el propio PE, al aprobar en abril de 1984 el Informe Griffiths, que propugna la institucionalización de la representación regional en la Comunidad Europea (Doc. PE, 1-91/84).

(20) El Reglamento lleva como Anejo una lista especial de tipos de infraestructuras no financiables, por ejemplo, escuelas, hospitales, edificios públicos, etc.: el acuerdo final del Consejo convalida el principio de esta «lista excluyente» al que Alemania concedía gran importancia, para evitar que los Fondos estructurales falseen la competencia en las regiones que no sean notoriamente subdesarrolladas. Por otra parte, la Decisión del Consejo de 29 de septiembre de 1983 (JO, L 340 del 6-12-1983, p 24, ya citada) había flexibilizado temporalmente —aunque con cierto retraso— las inversiones del FEDER en infraestructuras, autorizando la superación del límite del 70 % respecto al total de ayudas del Fondo en el trienio 1981-1983. Esta hipertrofia de las inversiones en infraestructuras, además de su probada conexión con efectos globales de desarrollo regional, parece coyunturalmente correlativa a la debilidad de las inversiones en actividades directamente productivas, a causa de la crisis económica.

(21) Actualmente la Comisión no tiene personal siquiera para controlar «a pie de obra» al menos un 10 % representativo de los proyectos financiados, como era su objetivo; en la práctica, se controlan exhaustivamente unos 200 proyectos, es decir, una muestra del 3 %. Debe subrayarse, por otra parte, como lo hace, por ejemplo, el citado Informe Kyrkos sobre la gestión del FEDER, aprobado por el PE en diciembre pasado, que la utilización de los créditos disponibles supera el 99 %.

10) Subsisten por otra parte **instrumentos adicionales**, pero ya consagrados, que pueden reforzar la eficacia de la política regional en esta nueva orientación: la Comisión subraya en este sentido la importancia de la coordinación de las políticas de desarrollo en las **regiones fronterizas**, sin renunciar tampoco a la estricta aplicación de las normas sobre la competencia (arts. 92 a 94 CEE) en este ámbito. En efecto, las «Zonenrandgebieten» aparecen ya, desde el Tratado de Roma, como justificativas de ciertas excepciones a los principios generales del mercado común (22). Asimismo, la creación de zonas francas (especialmente, portuarias) en regiones insulares o marítimas con problemas de transporte y aislamiento puede suponer efectos importantes de desarrollo compensador de desequilibrios, lo cual *requiere por otra parte aplicación flexible de las políticas aduanera y de la competencia* (23): pero en esta perspectiva desbordamos ya los límites de la actual revisión del FEDER.

D) ALGUNAS DIFICULTADES

No parece siquiera necesario insistir, finalmente, en que los problemas para operativizar esta nueva propuesta de la Comisión (acordada globalmente, con ligeras modificaciones ya señaladas, por el Consejo de Ministros citado de 14 de mayo) son, por supuesto, arduos: el control casi total de la política regional por parte de los Estados miembros dificulta todavía la coordinación tanto «vertical» (de los órganos comunitarios con los órganos nacionales, ministeriales, federales, de los Länder, autonómicos, regionales, etc., y también de las autoridades locales) como especialmente «horizontal» (entre las políticas sectoriales, sea comunitarias, sea nacionales), y ella explica las inercias que han retrasado la revisión, contra toda lógica jurídica y aún económica, del FEDER. Además, el alto grado de politización anacrónicamente nacionalista, en ésta como en otras materias, obstaculiza aún la aplicación de soluciones comunitarias técnicamente rigurosas: no olvidemos, por ejemplo, que la histórica introducción de la «sección fuera de cuota» fue sólo posible en 1979, al ofrecer a ciertos Estados miembros determinadas «compensaciones» en favor de ciertas regiones. Incluso podrían considerarse en este sentido como contraproducentes las excesivas esperanzas que puedan suscitarse en la proyectada reforma de la PRC. Así, la proliferación de estudios y coloquios sobre el tema en nuestro país no está exenta de ambigüedades; por un lado, expresa legítimas expectativas, aportando quizá una necesaria difusión de conocimientos, siempre provechosa; pero por otro lado tiende a concentrar hacia esta todavía incipiente política regional comunitaria todo un caudal de deseos simbólicos que

(22) Véase al respecto la Recomendación 81/879/CEE de la Comisión, del 9 de octubre de 1981, sobre la coordinación «transfronteriza» en materia de desarrollo regional (JO, L 321 del 10-11-1981, p. 27). Véase también ALBIOL, G.: «Cooperación transfronteriza y unificación europea en el Convenio de Madrid de 21 de mayo de 1980», RIE, 1983, n. 2, pp. 455-471.

(23) Véase, por ejemplo, el Informe Harris, en que se basa la Resolución del Parlamento Europeo sobre las regiones periféricas, marítimas e insulares de la CEE (doc. PE 105/83, JO, C 161 de 20-6-1983, pp. 186-189).

parece difícil de satisfacer en el actual contexto de crisis, y que por ello puede más bien aumentar las frustraciones ya existentes, aunque también podría suponer una dinámica positiva de presión sobre las decisiones comunitarias.

E) CONCLUSION

En cualquier caso, muchos de los principios que inspiran este verdadero decálogo de política regional que supone la más reciente propuesta de la Comisión, aceptada ya por el Consejo, resultan en realidad tan antiguos como la misma política regional, y algunos son incluso anteriores a ésta (así, por ejemplo, las regiones fronterizas), y proceden de los Tratados constitutivos. Pero el conjunto parece quizá por primera vez coherente y satisfactorio, a diferencia del Reglamento de 1975, lo que permite prever que el FEDER, eficazmente coordinado con los demás Fondos e instrumentos de carácter estructural, y dotado de recursos suficientes, podrá aplicar realmente una política regional auténticamente comunitaria y superar, pues, su actual configuración como mera «caja de compensación interterritorial» de los Estados miembros. La formulación rigurosa pero pragmática y gradualista de las disposiciones propuestas, y en especial la solución inmediata que aportan los «topes indicativos» como avance flexible hacia la supresión de las rígidas cuotas nacionales vigentes, ofrece, por tanto, un instrumento adecuado para dotar a la Comunidad del marco jurídico que necesitaba urgentemente en este ámbito (24). Una vez que los bloqueos del proceso de decisión institucional (25) parecen dejar paso finalmente a reformas creativas, merece subrayarse que esta revisión del FEDER es un hito muy significativo en la perspectiva ya inmediata de la «ampliación ibérica» de la Comunidad Europea.

Bruselas, mayo de 1984.

(24) El Comisario Giolitti anunció en este sentido una «nueva fase» en la PRC, una vez aprobada esta reforma (cfr. sus Declaraciones a la citada Conferencia de Estrasburgo: *Europolitique*, 27 de enero de 1984 [núm. 1014], p. 16).

(25) Aún en la hipótesis más favorable, el reciente Consejo Europeo de Bruselas (marzo 1984) no hubiera aumentado sustancialmente los fondos disponibles para el desarrollo regional.

