

LOS PROGRAMAS MEDITERRANEOS INTEGRADOS: UNA RESPUESTA A LA EUROPA DEL SUR

Por Jerónimo BLASCO JAUREGUI (*)

SUMARIO

1. LOS PROGRAMAS MEDITERRANEOS INTEGRADOS. 1.1. Contexto en que nacen los Programas Mediterráneos Integrados (P.M.I.). 1.1.1. Necesidad de los P.M.I. 1.1.2. El origen formal de los P.M.I.: una confluencia de iniciativas. 1.2. El contenido de los P.M.I. 1.2.1. Características generales. 1.2.2. Principales aportaciones innovadoras. 1.2.2.1. Nuevas acciones de desarrollo regional. 1.2.2.2. Nuevo modelo de política regional. 1.2.2.3. Distribución competencial y participación regional. 1.2.3. Estado actual de P.M.I. y dificultades para su puesta en marcha.—2. LA ADHESION ESPAÑOLA Y LOS PROGRAMAS MEDITERRANEOS INTEGRADOS. 2.1. Posible aplicación a España de los P.M.I. 2.2. Repercusiones de la aplicación en España de los Programas Mediterráneos Integrados. 2.2.1. El modelo de política regional. 2.2.2. Repercusiones económicas. 2.2.3. Repercusiones en la distribución y coordinación del desarrollo regional.

1. LOS PROGRAMAS MEDITERRANEOS INTEGRADOS

1.1. Contexto en que nacen los Programas Mediterráneos Integrados (P.M.I.).

En el nacimiento de los P.M.I. confluyen iniciativas muy diversas de distintas instituciones comunitarias que intentan dar respuesta a una situación de debilidad y escaso desarrollo económico de las regiones mediterráneas. Vamos a analizar, en primer lugar, las circunstancias que justifican la puesta en marcha de estos programas.

1.1.1. Necesidad de los P.M.I.

Las razones que han movido a la Comisión y al Parlamento a impulsar estos Programas son de índole tanto económica como política, y entre ellas podemos destacar como más significativas las siguientes:

(*) Abogado. Diplomado en Derecho Comunitario de Nancy y en Derecho Europeo por la Universidad de Nancy.

a) «Síndrome de periferidad» de las regiones mediterráneas.

Esta denominación ha sido utilizada principalmente por el Parlamento Europeo (1) para definir todo un conjunto de condicionantes y «handicaps» que colocan a estas regiones entre las menos desarrolladas de la Comunidad.

La comisión destaca (2) entre estas circunstancias importantes «handicaps» estructurales en agricultura, pesca y sector terciario, así como un débil tejido industrial con gran número de pequeñas y medianas empresas.

Todo este contexto se mueve, además, en un entorno económico poco dinámico y ahora muy castigado por la crisis.

A parecido diagnóstico habían llegado antes otros estudios no comunitarios, entre los que destacan los de D. Seers (3) y P. Mano (4). El trabajo de este último supuso hace unos años una seria denuncia hacia todo el funcionamiento comunitario y la marginación de los países mediterráneos.

Tanto el trabajo de Seers como otro elaborado por la Universidad de Cambridge a instancias de la Comisión (5) coinciden en considerar como zonas periféricas —además de Irlanda— a Grecia, Italia, Portugal y España, todos ellos países mediterráneos y a los que en principio pueden ir destinados los P.M.I.

En esta misma línea son de gran importancia los Informes periódicos sobre la situación socioeconómica de las Regiones Comunitarias elaborados por la Comisión en 1981 y 1984 (6). Estos informes demuestran, aplicando un índice sintético evaluador de la problemática regional (7), que las regiones mediterráneas de la actual Comunidad de los Diez son —junto con Irlanda— las áreas menos desarrolladas de la CEE.

(1) En «Informe de la Comisión de Política Regional y ordenación del territorio a la propuesta de un reglamento sobre los P.M.I.». Redactor M. Filetas KAZAZIS. Doc. 1-1530/83 aprobado el 15-3-84. Y en «Resolución del Parlamento Europeo sobre los P.M.I.», de 29 de marzo de 1984 (JOCE, número C 117, de 30-4-84).

(2) «Propositions de la Comisión concernant les Programmes Méditerranéens Intégrés», COM(83) 24 final, Bruxelles, 17-3-83, pp. 3 y 4.

(3) SEERS, Dudley: «La periferia europea», en *La Europa subdesarrollada; estudios sobre las relaciones centro-periferia*, D. Seers y otros, pp. 3 a 40, Ed. M. Blume, 1981 (1979), Institute of Development Studies.

(4) MANO, Philippe: *Demain le Sud-Scenarrio pour l'Europe*, Aix-en-Provence, 1980.

(5) COMISION: *Centrality, peripherality and EEC Regional Development Study*, University of Cambridge, Departement of Geography, Doc. XVI/362/81, 24-11-81.

(6) *Les régions de l'Europe. Premier Rapport Périodique sur la situation économique et sociale des régions de la Communauté*, Commission, Luxembourg, 1981, 238 pp.

Les régions de l'Europe. Deuxième Rapport Périodique sur la situation et l'évolution socio-économique des régions de la Communauté, 1984, COM(84)40 final/2, 355 pp.

(7) Este índice se elabora fundamentalmente mediante las tasas regionales de paro a largo plazo y renta por habitante.

b) Escasos beneficios obtenidos de la integración europea.

A pesar de las nada despreciables ayudas recibidas de los fondos estructurales, las regiones del Sur han resultado mucho menos beneficiadas de la integración europea que el resto de la Comunidad.

Las razones para que ello haya sido así cabe buscarlas, tanto en las características de las políticas comunes, como en la carencia de infraestructuras y medios de estas regiones.

Entre las políticas comunes de la CEE con efectos más perjudiciales para estas áreas hay que destacar la política agrícola de garantía de precios que ha beneficiado los productos del norte, dejando a los principales productos mediterráneos sometidos a una competencia salvaje y no cubiertos por el FEOGA —garantía—

A esta mayor debilidad en la protección de los productos mediterráneos hay que añadir los pocos medios destinados a la política agrícola de estructuras, circunstancias ambas por las que —en palabras de la Comisión— no se ha podido atajar «la degradación relativa de las regiones del sur» (8).

Junto a los efectos producidos por la PAC el Parlamento Europeo considera que han influido también para que las regiones mediterráneas no obtuvieran resultados significativos de la integración europea, circunstancias tales como: la no financiación por los fondos estructurales de infraestructuras como las sociales, y la dotación insuficiente de fondos y la baja de tasa de participación en gastos relacionados con ciertos trabajos prioritarios para las regiones agrícolas (9).

A estas circunstancias ajenas a las regiones mediterráneas hay que añadir como causas propias la escasa capacidad de las autoridades administrativas nacionales y regionales para aplicar las medidas comunitarias de desarrollo. Este hecho se constata principalmente a la hora de elaborar y suministrar programas (de reforma de estructuras agrícolas, de desarrollo regional, etc.).

c) Política preferencial comunitaria hacia los países terceros de la cuenca mediterránea.

Una circunstancia menos mencionada por la Comunidad a la hora de razonar la necesidad de los P.M.I., es el daño que supone para las regiones mediterráneas la política comercial preferencial seguida por la CEE con los catorce Estados mediterráneos no comunitarios.

Esta política comercial —beneficiosa para los propios países de la cuenca y los consumidores centroeuropeos— choca con los intereses de las regiones mediterráneas de la CEE, dado que sus productos son similares a los de los países

(8) COMMISSION des CE. *Etude des effets regionaux de la PAC*. Collection Etudes. Serie Politique Regionale, núm. 21, Bruxelles, 1981, p. 84. En esta misma línea, otro informe de la Comisión de 1980 resaltaba que las explotaciones más grandes y modernas de los países del norte resultan mucho más beneficiadas de la PAC que las regiones mediterránea (Bull. CE Suppl., 6/80, p. 12).

(9) «Informe de la Comisión de Política Regional...», *op. cit.*, p. 72.

terceros de la cuenca. Recordemos que esta política supone unos derechos de aduana reducidos en agricultura y franquicia para los productos industriales.

Esta circunstancia no ha sido utilizada por la Comisión para apoyar la creación de los P.M.I. pero sí lo ha sido por el Parlamento Europeo (10) y autores como Natali (11).

d) Repercusiones en algunos Estados miembros de la adhesión de España y Portugal

Probablemente ésta es la razón —junto con la de compensar a Grecia— que más está impulsando en la práctica el lanzamiento de los P.M.I.

Estando de acuerdo con Bourgeau (12) en que no sólo por la ampliación de la Comunidad se planteó la necesidad de una política mediterránea, parece incuestionable que fueron las negativas repercusiones de esta ampliación los determinantes para abrir este proceso.

La preocupación comunitaria por compensar las dificultades que aprobar la ampliación a doce supondría para Francia e Italia se traduce en las primeras acciones fuera de cuota del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en 1980 y en dos importantes estudios elaborados a instancias de la Comisión (13). Tanto en la primera (14) como en la segunda (15) serie de acciones fuera de cuota del FEDER la Comisión inicia un conjunto de medidas destinadas a compensar a las regiones italianas, francesas y griegas más perjudicadas por la futura adhesión. Las acciones de la sección «fuera de cuota» del FEDER están dirigidas al sudoeste francés, al Mezzogiorno italiano y a las islas griegas (16). Todas estas áreas —junto con algunas otras— constituirán la base geográfica donde la Comisión se propone desarrollar los P.M.I.

Para el Parlamento Europeo el costo de la adhesión recaerá sobre todo en las regiones mediterráneas, debido principalmente a la dura competencia que se dará en el terreno agrícola (17).

(10) Ver nota 1, *supra*.

(11) NATALI, Lorenzo: *La política mediterránea della Comunità allargata*, Eurostudio, Torino, 1981.

(12) BOURGÉAU, H.: «Programmes Méditerranéens Intégrés: un défi pour la Communauté, *Revue du Marché Commun*, n. 270, oct. 1983, pp. 451-456.

(13) COMMISSION: *Impact de l'adhésion de l'Espagne sur certaines régions françaises notamment ses régions frontalières continentales*, Direction Générale de la Politique Régionale, Institut d'Economie Régionale du Sud-Ouest, Doc. XVI/221/81.

COMMISSION: *Repercussions de l'élargissement de la CEE sur les régions italiennes*, Documentation Interne de la Politique Régionale de la Communauté, núm. 13, Octobre 1981, XVI/244/81, Centre di Specializzazione e Ricerche EC -Agrarie per el Mezzogiorno.

(14) Reglamento (CEE), núm. 2615/80 del Consejo de 7-10-80 (JOCE, L 271, de 15-10-1980).

(15) Reglamento (CEE), núm. 214/80 y núm. 215/80 del Consejo de 18-1-84 (JOCE, L de 31-1-84).

(16) Con la excepción de aquellas islas no cubiertas por un régimen nacional de ayudas regionales (Selamine, Egiine, Hydra y Spetses), artículo 2, Reglamento (CEE), núm. 215/84 (JOCE, L 27 de 31-1-84).

(17) En este sentido, ver «Rapport M. Sutra de Germa sur l'agriculture méditerranéenne confrontée aux problèmes de l'élargissement au Sud de la CEE». (Doc. 1-785/82); «Rapport M. Catherwood, Doc. 1-248/8 A. B. —en que propone un largo período transitorio—; y, sobre todo, ver «Rapport de la Commission de Politique Régionale...» (ver nota 1, *supra*).

e) Respuesta a las demandas griegas.

Si bien la Comisión no se ha referido a los P.M.I. como compensación a Grecia, es obvio que la Comunidad Europea adquirió unos compromisos en la negociación de la adhesión de este país ante las demandas expuestas en el Memorándum griego de 19 de marzo de 1982.

A pesar de que estos compromisos no se explicitaron claramente en el Acta de Adhesión de este país (JOCE, L 291 de 19-11-79), existen unos compromisos expresos acordados en los Consejos Europeos de Stuttgart (junio 1983) (18) y de Fontainebleau (junio 1984) (19) de compensar a Grecia y de poner en marcha los P.M.I. en 1985.

En este contexto los P.M.I. son una respuesta comunitaria imaginativa y respetuosa con el principio de que la Comunidad Europea se nutra en ingresos propios y se evite recurrir a compensaciones financieras similares a las utilizadas con el Reino Unido y la R. F. Alemana (20).

En base a estos compromisos, Grecia ha impuesto su veto a la ampliación en la cumbre de Dublín de diciembre de 1984 y es preciso esperar a los próximos Consejos Europeos (en marzo y en junio de 1985) para ver el resultado de este pulso político.

De igual modo que para la creación del FEDER en 1975 (21) fue determinante la voluntad de compensar al Reino Unido su déficit con relación a la Comunidad Europea, ahora puede ser la exigencia griega la que desbloquee los P.M.I.

f) Respuesta a España y Portugal.

Por último, considero que otra de las razones que justifica la creación de los P.M.I. es la necesidad de introducir un apoyo real a los grandes desequilibrios regionales que aportarán España y Portugal. Sobre este tema volveremos en la segunda parte de este trabajo.

Como conclusión diremos que existen sobradas razones que justifican la adopción de la propuesta de la Comisión de crear los P.M.I. Estos P.M.I. deben ser el inicio de toda una política mediterránea, en la línea de lo solicitado por el Informe Pottering (22), que tenga en cuenta la realidad de una Comunidad Europea de doce miembros, y dé respuesta al desequilibrio económico que aportan los países del sur, compensando a estas regiones el menor beneficio que obtienen de las políticas comunitarias.

(18) Bol. CE, 6-1983, punto 1.5.18.

(19) Bol. CE, 6-1984, punto 1.1.7.

(20) Este criterio de compensar a Grecia mediante los P.M.I. ha sido también considerado por el Parlamento Europeo en su Dictamen a la propuesta de un reglamento regulador de los P.M.I. de 29-3-84 (JOCE, C 117 de 30-4-84).

(21) Reglamento núm. 724/75 del Consejo de 18-3-75 (JOCE, L 75 de 21-3-75).

(22) Rapport Pottering au Parlement Européen sur le Plan Méditerranéen de 16-2-1982. Doc. 1-736/81 (JOCE, C 66 de 15-3-1982, p. 26).

Las políticas estructurales actuales ya han aportado ayudas a las regiones mediterráneas, aunque insuficientes para dar respuesta a las necesidades que acabamos de exponer.

g) Las ayudas de los fondos estructurales.

Desde la creación de la Comunidad Europea las cifras de subvenciones y créditos recibidos de los fondos estructurales (FEDER), Fondo Social Europeo (FSE), CEEA —ayudas y préstamos—, Bonificaciones Sistema Monetario Europeo (SME), Banco Europeo de Inversiones (BEI), FEOGA —orientación—, ayudas Energía, ayudas reconversión textil, préstamos Euroatom) por las regiones mediterráneas ascendieron en 1982 al **31 % del total de dichos fondos**. Ello supone únicamente el 6 % de los gastos de la Comunidad.

Las razones por las que estas importantes ayudas han sido poco efectivas la Comisión (23) las achaca a lo escaso de los medios destinados, a no haber tenido en cuenta suficientemente las realidades socioeconómicas de las regiones beneficiarias, ni las insuficiencias presupuestarias de los Estados, a las limitaciones de las políticas sectoriales que no se coordinan con la acción de desarrollo, a la ausencia de dinamismo y de espíritu de empresa en las regiones beneficiarias e incluso a la carencia de estructuras administrativas capaces de ejecutar las tareas que se les encomiendan.

Algunas de estas trabas tratan de ser obviadas mediante el nuevo modelo de política regional y los novedosos mecanismos de articulación institucional que aportan los P.M.I.

1.1.2. El origen formal de los P.M.I.: una confluencia de iniciativas.

No estando los P.M.I. previstos en los tratados fundacionales de la Comunidad, la Comisión se ha visto obligada a tomar como **base jurídica** el artículo 235 del Tratado de Roma que prevé que por unanimidad puede el Consejo, a propuesta de la Comisión, y previo dictamen del Parlamento, aprobar la creación de medidas no previstas en los tratados, para alcanzar algún objetivo comunitario.

Sobre esta base la Comisión propuso el 23 de agosto de 1983 un reglamento regulador de los P.M.I. (24). Tras los correspondientes dictámenes del Parlamento Europeo (25) y el Consejo Económico y Social (26), la Comisión elaboraría una nueva propuesta de reglamento (27), incorporando algunas de las iniciativas propuestas en estos dos dictámenes y las modificaciones que exigía la aprobación en ese período de algunas reformas de la política de estructuras agrícolas y del FEDER.

(23) *Propositions de la Commission concernant les P.M.I.*, COM(83)24 final, 17 Mars 1983, p. 6.

(24) COM(83)495 final *JOCE*, C 251 de 19-9-1983.

(25) Resolución del P.E. de 29 de marzo de 1984 (*JOCE*, C 117 de 30-4-84).

(26) *JOCE*, C 23 de 30-1-1984 y *JOCE*, C 206 de 6-8-1984.

(27) De 6 de septiembre de 1984, COM(84)499 final (*JOCE*, C 280 del 19-10-84).

Hasta llegar a estas propuestas de reglamentos —aún no aprobados por el Consejo— han confluído diversas **iniciativas políticas** tanto de la Comisión como del Parlamento Europeo.

Es Indudable la influencia de algunos estudios, de la Comisión (28) o ajenos a ella (29), en la formación de un estado de opinión favorable a una iniciativa del tipo de los P.M.I.

En el terreno de las propuestas formales de la **Comisión** encontramos su origen en sus dos informes en respuesta al Mandato de 30 de junio de 1980 (30).

A partir de estos documentos la Comisión remitiría al Consejo dos propuestas, siendo la de 28 de marzo de 1983 —COM(83)24 final— la más importante (31) y la que marca el contenido sustancial de los dos proyectos de reglamento ya citados.

Si importante ha sido el papel de la Comisión en este terreno, aún lo ha sido más el del Parlamento Europeo; como lo reconoce la Comisión de manera expresa en sus propuestas. Tanto es así, que la Comisión considera determinante el impulso del Parlamento para que se aprueben definitivamente estos P.M.I. (32).

La iniciativa política más relevante de cuantas ha tomado el Parlamento Europeo en favor de los P.M.I. fue la aprobación de una resolución basada en el «Rapport Pottering» sobre el Plan Mediterráneo (33).

En dicho informe se propone la creación de un **Fondo Mediterráneo** cuya dotación se elevaría en un plazo de 20 a 25 años al 0,7 % del P.N.B. de la Comunidad Europea, y cuya aplicación geográfica incluiría básicamente el Sur de Francia, el Mezzogiorno Italiano, toda Grecia (salvo Atenas-Pireo y Salónica) y las regiones españolas y portuguesas que fueran definidas por los respectivos gobiernos en consulta con la Comisión.

Esta propuesta va más allá de lo que recoge el proyecto de reglamento de los P.M.I., y supondría su puesta en marcha dar un giro importante a las actuales políticas comunitarias.

Además de esta resolución, y también en 1982, el Parlamento aprobó otras dos basadas en sendos informes [«Rapport Faure» y «Rapport Hopper» (34)] que también contribuyeron a crear opinión en favor de los P.M.I. (35).

(28) Ver notas 13, 5 y 8 *supra*.

(29) Ver notas 3 y 4 *supra*.

(30) «Rapport de la Commission des Communautés au Conseil en execution du mandat du 30 Mai 1980. De 24-Juin-1981, Commission, *Bulletin des C.E. Suppl.*, 1/81, 23 pp. y «Lignes d'action des programmes en faveur des régions méditerranéens», COM(81)637 final.

(31) La otra propuesta introduce unas modificaciones en la primera, referentes a la pesca, adecuándola a normas comunitarias posteriores, en COM(83)641 final.

(32) COM(83)24 final. Introducción punto 5.

(33) Ver nota 22 *supra*.

(34) **Rapport Faure**, de 16-2-82. Sobre «La contribución del desarrollo rural en el restablecimiento de los equilibrios regionales en las Comunidades Europeas», Doc. 1-648/81 (**JOCE**, C 66 de 15-3-82, p. 21).

Rapport Hopper, de 17 de junio de 1982. Sobre «El informe de la Comisión sobre el Mandato de 30 de junio de 1980», Doc. 1-307/82 (**JOCE**, C 182 de 19-7-1982, p. 64).

(35) A nivel de propuestas de resolución que no llegaron a ser aprobadas son numerosas las que el Parlamento reconoce como significativas. En este sentido, ver Resolución del P.E. sobre los P.M.I. de 29 de marzo de 1984 (**JOCE**, C 117 de 30-4-84).

A diferencia de la Comisión y el Parlamento, el **Consejo** no ha mostrado una posición clara en favor de los P.M.I. La aprobación del reglamento propuesto por la Comisión se ha ido aparcando en espera de una decisión del Consejo Europeo.

Con respecto a este Consejo, los únicos acuerdos adoptados son los ya citados de las cumbres de Stuttgart y Fontainebleau, ambos sin compromisos financieros y que se limitaron a pedir al Consejo que inicie un estudio de los P.M.I.

1.2. El contenido de los P.M.I.

Dado lo extenso y pormenorizado de los P.M.I., y la gran similitud entre los programas de Italia, Francia y Grecia, vamos a realizar una mera descripción general común a los tres programas, y a destacar únicamente aquellos aspectos más innovadores, haciendo a la vez una crítica de sus puntos más débiles.

1.2.1. Características generales.

Los P.M.I. son un conjunto de acciones cuya novedad reside más en su carácter integrado que en las medidas concretas que proponen.

Recogiendo las experiencias piloto de las «Operaciones Integradas», estos P.M.I. reúnen en un único programa medidas y ayudas financieras de diferentes fondos estructurales (FEOGA, FEDER y F.S.E.).

Los principales objetivos de estos programas son reequilibrar el desarrollo regional, la mejora en la situación del empleo, la reorientación de las producciones agrícolas, el respeto al medio ambiente, la mejora de la eficacia de las ayudas comunitarias y nacionales, la promoción de actividades no directamente productivas y la promoción de medidas de desarrollo basadas en las potencialidades endógenas (36).

La selección de las zonas a incluir en los P.M.I. se ha hecho incluyendo las regiones cuya economía agrícola tiene una gran dependencia de los productos mediterráneos, y añadiéndoles las regiones colindantes que se verán afectadas en su economía por el ingreso de España y Portugal. Este segundo grupo de regiones reciben ayudas sensiblemente inferiores.

En Francia se incluyen: Languedoc—Rosellón. Córcega, Provenza-Alpes— Costa Azul, Aquitania y Sur Pirineos, excluyendo Marsella, Burdeos y Toulouse y la zona costera de urbanización continua y de actividad turística permanente.

En Italia está comprendido el Mezzogiorno (incluido Latium. Respecto a las infraestructuras se incluyen las zonas de la Cassa del Mezzogiorno -D.P.R. número 1523 de 30-6-67 o zonas FEDER), excluyendo las aglomeraciones de Roma, Nápoles y Palermo.

También están comprendidas las regiones de Liguria, Toscana, Umbria y Marcas, con la excepción de las aglomeraciones de Florencia y Génova y las zonas

(36) COM(83)24 final, punto 16.

costeras con urbanización continua y actividades turísticas permanentes. En éstas caben, sin embargo, acciones en materia de pesca y piscicultura.

Por último, en Grecia los P.M.I. se aplicarían a todo el territorio salvo el «nomos» de Atica y la aglomeración de Tesalónica. En el «nomos» cabrían medidas agrícolas (37).

Las acciones dirigidas al conjunto de las regiones son:

a) **Actividades agrícolas.**

En ellas residen fundamentalmente los P.M.I., a pesar de la voluntad del Parlamento Europeo en diversificar más el tipo de actividades a incluir (38).

El objetivo general de estas actividades es impulsar el crecimiento de las rentas de los agricultores, y los medios a emplear son:

- La mejora de las condiciones físicas, tales como los riegos, reparcelaciones, concentraciones agrícolas, etc.
- Mejora de las infraestructuras (electrificación, carreteras, conducción de agua, etc.).
- Reforzar las medidas socioestructurales ya existentes en la Comunidad, para fijar la población rural (indemnizaciones compensatorias en zonas especialmente difíciles, indemnizaciones para dejar la actividad agrícola, etc.).

Para la aplicación de estas medidas agrícolas la Comisión las divide en función de dos tipos de zonas: las zonas internas y las de llanura. Las zonas internas (39) incluyen las áreas de montaña o colina y las actividades se orientan hacia el mantenimiento de la producción agrícola o incluso su aumento cuando no existan problemas de excedentes. En este sentido se busca promocionar sobre todo la ganadería y ciertos cultivos exportables.

En cuanto a las medidas en zonas de planicie, éstas se dirigen a la reconversión de los productos actualmente excedentarios (frutas, vino, aceite de oliva, algunas legumbres) en vista a mejorar su calidad o su transformación en cultivos que reduzcan la dependencia exterior (pastos, productos energéticos, plantas medicinales, plantas aromáticas, frutos exóticos, arroz, ciertas legumbres, etc.).

Esta distinción también se recoge en las diversas medidas forestales promovidas en los P.M.I.

Partiendo del reconocimiento de que la política pesquera se ha dirigido preferentemente a la zona del atlántico, los P.M.I. hacen un especial hincapié en la promoción de la **pesca** en el Mediterráneo.

(37) La delimitación de las áreas geográficas no ha sufrido variaciones en los sucesivos proyectos de la Comisión y sólo se propusieron modificaciones —sin éxito— en un dictamen del Consejo Económico y Social (JOCE, C 206 de 6-8-84) que pedía ampliarlas, incluyendo Atenas, Tesalónica, Emilia Romagna, Drôme y Ardèche.

(38) Resolución del P. E. de 29 de marzo de 1984 (ver nota 1), punto 7.

(39) Estas zonas corresponden a las Incluidas en la directiva núm. 75/268/CEE. (Zonas de montaña y desfavorecidas) y a las islas griegas.

Algunas de las medidas innovadoras que recogía la primera propuesta de P.M.I. fueron aprobadas mediante normas independientes. Ello motivó una revisión del texto (40).

Estas acciones pesqueras buscan movilizar la producción, aumentar la productividad y mejorar la renta de los trabajadores.

Con ciertas variaciones para cada uno de los países, las medidas son de tres tipos: acciones destinadas a ordenar el medio y a mejorar las condiciones generales de explotación (infraestructuras, instalaciones portuarias, creación de zonas marinas protegidas, piscicultura, etc.) acciones de mejora de los medios de producción y acciones de acompañamiento (investigación biológica y térmica, asistencia técnica, etc.).

b) Actividades no agrícolas.

Estas actividades buscan favorecer la movilidad de los excedentes de mano de obra en la agricultura, pero sin traumatismos ni éxodos de la población agrícola más dinámica.

Un segundo objetivo de estas medidas es mejorar el tejido socioeconómico de las regiones.

De entre los diversos sectores a los que se dirigen estas acciones destacan por su volumen e intensidad las destinadas a las Pequeñas y Medianas Empresas (PME) y artesanales. Y ello es así, pues la Comisión las considera las más susceptibles de crear empleo y porque constituyen lo esencial del tejido económico de las regiones mediterráneas. Además, su diseminación territorial permite responder al deseo de aumentar el dinamismo de los agentes de las zonas rurales y mejorar el entorno de las actividades agrícolas.

En la línea de promocionar el potencial endógeno de las propias regiones estas medidas buscan mejorar el «entorno» en sentido amplio y, en particular, el capital humano.

En concreto, estos objetivos se explicitan en buscar para los P.M.E. mejorar su información sobre las potencialidades de los mercados, adaptar su aparato productivo, mejorar su información en innovación, mejorar su capacidad de gestión, crear o desarrollar servicios comunes entre ellos, mejorar su acceso a créditos, mejorar su presencia en los mercados de los países terceros de la cuenca mediterránea y mejorar la información de estas empresas en cuanto a ayudas al desarrollo regional.

Además de las medidas en favor de los P.M.E. también se apoyan otros cuatro sectores considerados de vital importancia para la economía de las regiones mediterráneas, a saber: turismo rural, energías renovables, infraestructuras y medio ambiente.

(40) Reglamento 2908/83 y Directiva 83/515/CEE. Estas normas exigieron a la Comisión modificar su primer texto adecuándolo a estos cambios —COM(83)641 final—.

c) Repercusiones financieras.

La propuesta de la Comisión prevé para los P.M.I. un volumen presupuestario a aportar por la Comunidad Europea de 6.628 millones de ECU para un período de seis años. Los Estados aportarían 4.345 millones ECU (el 40 %), con lo que el presupuesto global de los programas ascendería a 10.973 millones.

Por países, Italia recibiría de la CEE 2.951 MECU y debería aportar 2.050. Grecia recibiría 2.545 MECU y aportaría 1.300, y Francia percibiría 1.132 MECU contra 995 que debería aportar. Ello hace un total de 6.628 MECU financiados por la Comunidad y 4.345 MECU por los Estados.

Por actividades, agricultura y bosque percibirán el 46 %, pesca el 5 %, la valorización de productos agrícolas y de pesca el 7 %, el desarrollo agrícola el 21 %, la infraestructura el 11 % y la formación, divulgación e investigación el 10 % (41).

La Comisión sólo ha explicado de manera global los criterios de reparto, tanto a nivel geográfico como sectorial, diciendo que «este reparto es el resultado a la vez de las motivaciones de los P.M.I., de sus objetivos, del nivel de desarrollo de las diferentes regiones, de los problemas de las zonas rurales y de la naturaleza y la intensidad de las medidas previstas para las diferentes regiones (42). Tanto el Parlamento Europeo como el Consejo Económico y Social no pusieron objeciones al reparto en sus dictámenes y resoluciones. Únicamente una de las cinco comisiones parlamentarias que emitieron dictámenes —la de Agricultura—, planteó para el futuro un reparto mediante un criterio objetivo: En función del número de trabajadores agrícolas y en proporción inversa a la riqueza relativa de la región (43).

Lógicamente el reparto de este volumen presupuestario a lo largo de los seis años (1985-1990) no sería uniforme si no progresivo, lo que puede facilitar la puesta en marcha de los programas al exigir los primeros años unas cantidades relativamente reducidas.

Tampoco el reparto por sectores es uniforme para cada uno de los países. En el caso agrícola, por ejemplo, en el programa griego este sector está financiado con el 49 % del presupuesto, siendo para Francia e Italia del 42 % y 32 % respectivamente. Existe también una modulación de las tasas de aportación comunitaria y del beneficiario en función del tipo de acción, la naturaleza y la intensidad de los problemas de cada región así como de la capacidad financiera de los Estados afectados.

En este sentido la participación de los beneficiarios es mayor en el caso de inversiones con una rentabilidad a más corto plazo, y menores en aquellos cuya rentabilidad se plantea a más largo plazo.

Por países la contribución nacional griega es menor que la de Italia y Francia, y dentro de éstas Francia debe aportar cantidades superiores.

(41) Datos tomados de COM(83)24 final.

(42) COM(83)24 final, p. 24.

(43) Dictamen de la Comisión de Agricultura del P. E. sobre la propuesta de reglamento regulador de los P.M.I. De 13 de julio de 1982. Doc. 1-1530/83/Anexo, punto 27.

Respecto a las medidas de indemnización compensatoria, las tasas de participación comunitarias son especialmente elevadas, dado que son medidas más próximas a acciones de mercado que estructurales.

También las tasas de participación comunitaria en las acciones no agrícolas varían para cada país.

Aun en el supuesto de que el próximo Consejo Europeo de marzo de 1985 en Bruselas aprobada los P.M.I., el retraso sufrido hace inevitable modificar las previsiones presupuestarias. De entrada, los presupuestos de 1983 y 1984, y el anteproyecto de 1985 recogen cantidades casi simbólicas.

En el terreno de la **gestión** de los P.M.I., la Comisión plantea un mecanismo legal y un dispositivo operacional estatal novedoso que tendremos ocasión de estudiar en el punto 1.2.2.

1.2.2. Principales aportaciones innovadoras.

Los P.M.I. no suponen, en cuanto al contenido de sus acciones, grandes novedades con respecto a lo que ya se venía haciendo. En su mayor parte las medidas son una mera extensión o ampliación geográfica de otras ya en vigor.

Las principales innovaciones de estos programas se encuentran en el modelo de política regional que buscan implantar y en el novedoso sistema de reparto competencial con órganos de gestión en que participan las distintas administraciones.

1.2.2.1. Nuevas acciones de desarrollo regional.

Un estudio pormenorizado de las múltiples medidas de desarrollo regional que se proponen nos lleva ineludiblemente a la conclusión de que sólo un número muy reducido, y de escasa importancia, son acciones realmente novedosas.

La mayor parte son medidas que se proponen ampliar las zonas beneficiarias de ayudas ya en vigor, o bien medidas complementarias que intensifican las ayudas, introducen medidas suplementarias o reducen la participación estatal.

Está implícita en toda la propuesta de P.M.I. la voluntad de la Comisión de mantener el «acquis communautaire». Ello es así, dado que han coincidido en el tiempo la propuesta de los P.M.I. y la terminación de la vigencia de las directivas socioestructurales agrícolas de 1972 y la de zonas de montaña de 1975.

Este hecho llevó a la Comisión de agricultura del Parlamento Europeo a interpretar que los P.M.I. son un medio de evitar un vacío jurídico y «un modo de afirmar que las medidas en vigor no sean puestas en discusión» (44).

Las medidas realmente innovadoras son únicamente quince y no son precisamente las más relevantes. Son las siguientes:

(44) Dictamen de la Comisión de Agricultura sobre la propuesta de reglamento de los P.M.I. Doc. 1-1530/83 Anexo, de 13-Julio-83, punto 16.

LOS PROGRAMAS MEDITERRANEOS INTEGRADOS:...

- En agricultura: concentración parcelaria —Grecia (G), Italia (I) y Francia (F)—. acondicionamiento de fincas (I,F), promoción productos vegetales en zonas internas (Gr,F), regadío en llanuras (Gr,I), cultivos forrajeros en llanuras (F).
- En pesca: equipamiento portuario y de zonas marítimas protegidas (F).
- En sectores no agrícolas: animación económica P.M.E. (Gr,I,F), promoción exportación a países mediterráneos no comunitarios (Gr,I,F) y relocalización de empresas ubicadas en zonas congestionadas (Gr), promoción de bienes arquitectónicos de interés turístico ((Gr,I) e implantación de paneles solares dentro de programas de promoción de energías renovables (Gr,I,F).
- Medidas de acompañamiento: divulgación agrícola (Gr,F), asistencia técnica e investigación en pesca (Gr,I,F) y agricultura (F).

De entre las restantes medidas un gran número son meras ampliaciones de las zonas beneficiarias. Es el caso de las ayudas a zonas de montaña o de la mayor parte de las acciones en favor de P.M.E. y artesanías (análisis sectoriales, actividades de asesoramiento, servicios comunes, innovaciones, etc.). Estas últimas, junto con las medidas de promoción del turismo rural y de energías renovables, son meras extensiones de políticas ya experimentadas a través de las acciones «fuera de cuota del FEDER» (45).

Por último, hay un tercer grupo de acciones que tampoco son novedosas, sino que únicamente intensifican o crean medidas suplementarias a las ya existentes, o reducen la participación estatal. En este supuesto se encuentran en los tres países implicados ciertas medidas agrícolas (cesación de actividades, indemnizaciones compensatorias, promoción ganadería y vegetales en zonas de montaña, promoción de ciertos cultivos en zonas de llanura y acciones en favor de los bosques), de pesca y piscicultura (reestructuración de flotas, infraestructura e instalaciones portuarias, de pesca y piscicultura), de valorización de productos (transformación y comercialización de productos agrícolas y de pesca, apoyo agrupaciones de productores), y del sector no agrícola (análisis sectoriales e inversiones productivas P.M.E.).

El hecho de que la mayor parte de las acciones previstas en los P.M.I. hayan sido ya experimentadas a través de diversos fondos estructurales no debe ser motivo de crítica o descalificación, tal y como hizo el Parlamento Europeo, que tachó por este motivo a los P.M.I. de «falta de audacia e imaginación» (46). Debemos tener en cuenta que las acciones puestas en marcha a través de la sección fuera de cuota del FEDER se hicieron con unos fondos tan exigüos que sólo cabe tipificarlos como de carácter piloto. Por otra parte es criterio generalizado en la doctrina (47) que las medidas de política regional deben tener una cierta continuidad en el tiempo para ser efectivas.

(45) JOCE, 271 de 15-10-80.

(46) Resolución sobre los P.M.I. de 29-3-84 (JOCE, C 117 de 30-4-84), punto 30.

(47) En este sentido ver, por ejemplo, RICHARDSON, H. W.: *Política y planificación del desarrollo regional en España*, Alianza Universidad, 1976 (1975), 20 pp. o SAENZ DE BURUAGA, G.: «Política económica regional», en el libro *Política Económica de España*, a cargo de Luis GAMIR, ed. Alianza, Madrid, 1980, pp. 539-581.

1.2.2.2. Nuevo modelo de política regional.

El hecho de suponer los P.M.I. una cierta comunitarización de la política regional permite a la Comisión desarrollar su voluntad de llevar a cabo una política que se caracterice por ser «integrada» y movilizante del potencial endógeno de las áreas en que se aplique.

a) Una política integradora.

La Comisión desde la creación del FEDER en 1975 ha sostenido una dura pugna con los Estados miembros para evitar que los fondos comunitarios destinados al desarrollo regional tuvieran escasos resultados al ser dispersados por zonas excesivamente amplias, en proyectos aislados y en acciones descoordinadas con el resto de las políticas comunitarias. Estos defectos han ido en parte solucionándose con las sucesivas reformas del FEDER, pero serían los P.M.I. la primera ocasión en que con una cierta amplitud y medios, estos criterios se implantaran.

Con anterioridad, en acciones «piloto», la Comunidad ha llevado a cabo ciertas acciones denominadas «Operaciones Integradas» que han tratado de coordinar en el tiempo y en el espacio a diversas entidades públicas y privadas en una acción de desarrollo regional dirigida a una zona geográfica limitada (48). Por su carácter «integrado» y el tipo de acciones promovidas podemos considerarlos, junto con las acciones fuera de cuota del FEDER, como los verdaderos antecedentes directos de los P.M.I.

Los P.M.I. son integrados, según la Comisión, por una doble razón:

«Integrados a nivel de campos de acción, porque están dirigidos tanto a la agricultura y la pesca, como a la industria, la energía y la investigación. Integrados también desde el punto de vista de la financiación, ya que recurrirán a los fondos e instrumentos comunitarios correspondientes» (49).

De este modo el carácter integrado lo considero innovador ya que, aun existiendo pequeñas acciones comunitarias (operaciones Integradas) que también lo han sido sería la primera ocasión en que ello ocurre con una acción de una cierta envergadura (50).

Este carácter integrado está, sin embargo, bastante limitado en cuanto a su alcance. No son Programas Regionales de Desarrollo Integrado como hubiera de-

(48) Se han realizado operaciones de este tipo en Belfast (renovación urbana) JOCE, L 171 de 29-6-83), Nápoles (Infraestructura). Wester Islas —Reino Unido— (mejora vial, P.M.E., electrificación, etc.) (JOCE, L 197 de 20-7-81), Lozère —Francia— (Infraestructura) (JOCE, L 197 de 20-7-81) y Región del Sudoeste de Bélgica (aún no en marcha) (JOCE, L 197 de 20-7-81).

(49) Bol. CE, 6-1982, punto 1.2.4.

(50) Y ello a pesar de que la Comunidad tiene conciencia de la necesidad de extender este carácter a las operaciones financiadas por los fondos estructurales, como puede verse en «Informe sobre los medios de mejorar la eficacia de los fondos estructurales de la Comunidad» [COM(83)501 de 28-7-83].

seado la Comisión de Agricultura del Parlamento Europeo (51), ni se unifican los fondos estructurales, como solicitó el Comité Económico y Social (52) y la Comisión de Asuntos Sociales y del Empleo del Parlamento Europeo (53).

A pesar de estas críticas la propuesta de la Comisión la considero valiente, pero no temeraria, ya que el haber recogido estas propuestas del Parlamento Europeo hubiera requerido profundas reformas —incluso de los tratados fundacionales— que hubieran sido rechazadas de plano por los Estados en el momento actual.

La propia Comisión, al presentar los P.M.I. señala las limitaciones del carácter integrador de los programas diciendo que éstos no pretenden resolver las deficiencias en el terreno industrial, de transportes, de la energía, del medio ambiente, etc., ya que para ello están en aplicación las políticas sectoriales y regionales comunitarias (54).

En consecuencia, los P.M.I. tienen un carácter integrador limitado exclusivamente en cuanto a los sectores a los que se dirige y en cuanto a su financiación por los diferentes fondos.

b) Una política de movilización del potencial endógeno.

A diferencia de lo que es hoy todavía habitual en la mayor parte de los Estados comunitarios, la Comisión ha venido propugnando un modelo de política regional basado en desarrollar los medios propios de las zonas subdesarrolladas. Este modelo de desarrollo regional se plantea a raíz de la crisis económica de los años setenta y en él ya no se confía en trasladar grandes industrias a las zonas poco desarrolladas mediante incentivos financieros o desgravaciones fiscales.

Con anterioridad a los P.M.I. la Comisión dirigió las escasas acciones en las que tenía una cierta capacidad decisoria hacia medidas que movilizaran el potencial endógeno en la línea de lo planteado en un relevante estudio de R. W. Wettmann a instancias de la Comisión (55). Es el caso de las ya citadas operaciones integradas y acciones de la sección fuera de cuota del FEDER (55 bis).

En los P.M.I. sería también la primera acción comunitaria de envergadura concebida con este carácter. El texto de los P.M.I. es inequívoco, señalándose ya en la Exposición de Motivos que estos programas «...buscan situar la acción comunitaria en un marco que tenga en cuenta las particularidades y potencialidades de las regiones implicadas...» (56).

(51) Dictamen de 13-7-83, *op. cit.*, punto 26.

(52) JOCE, C 206 de 6-8-84.

(53) Dictamen de 2-11-83. Doc. 1-1530/83/Anexo, punto 6.

(54) COM(83)24 final, punto 16.

(55) WETTMANN, R. W. y CICIOTTI, E.: *La mobilisation du potentiel endogene*: Commission. Documentation Interne de Politique Régionale dans la Communauté, núm. 10, Septembre 1981, International Institute of Management, Berlín, 200 pp.

(55 bis) También el nuevo reglamento del FEDER recoge en sus artículos 15 y 16 la voluntad comunitaria de apoyar acciones de valorización del potencial endógeno incluidas en cualquiera de los cuatro tipos de modalidades subvencionables.

(56) COM(83)24 final, punto 16.

Tanto por el tipo de medidas propugnadas, como por la modulación de las ayudas y de la tasa de participación comunitaria en función de la intensidad de los problemas de cada región, los P.M.I. se sitúan en la línea de este nuevo concepto de política regional.

1.2.2.3. Distribución competencial y participación regional.

Otro de los aspectos más innovadores de los P.M.I. es el mecanismo de distribución competencial que propone. Su concepción, al igual que el conjunto de las acciones propuestas, es de carácter integrador y tiene también como precedente lo experimentado a escala reducida en las operaciones integradas.

La distribución competencial recogida en el proyecto de reglamento elaborado por la Comisión no supone un giro brusco respecto al pasado, pero atribuye importantes competencias a la Comisión y abre la puerta a la participación directa de las regiones.

El mecanismo orgánico previsto en la propuesta de la Comisión ha de mantener un difícil equilibrio entre el respeto a las competencias de los órganos de gestión de cada uno de los fondos estructurales y la necesaria coordinación en la toma de decisiones. En consecuencia, la solución adoptada opta por no modificar los mecanismos de decisión y gestión de los distintos fondos estructurales implicados (FEDER, FEOGA y FSE). A cambio de esta concesión, que podría perpetuar la sectorialización y descoordinación de los P.M.I., la Comisión propone un mecanismo legal capaz de integrar no sólo a los diferentes fondos sino también a las administraciones comunitarias, nacionales y regionales.

Este mecanismo legal parte de la aprobación por el Consejo de los programas propuestos para cada uno de los tres países implicados mediante reglamentos. La elaboración de estos programas corresponde a los Estados a partir de las directrices contenidas en el reglamento regulador de los P.M.I.

Los Estados se obligan a crear también todo un **dispositivo operacional**, ya que la ejecución de los P.M.I. es de responsabilidad directa de cada uno de los Estados implicados.

La Comisión establece el contenido mínimo de dicho dispositivo operacional y lo describe como el «conjunto de medidas existentes o a tomar por las autoridades encargadas a los diferentes niveles de poner en marcha los P.M.I.» (57). Dichas medidas incluyen la descripción detallada de cada acción a nivel de zonas a aplicar, en complementariedad con los Programas de Desarrollo Regional y las indicaciones técnicas precisas (financiación, designación de autoridades responsables, mecanismos de coordinación, etc.). En una segunda parte del dispositivo operacional se incluirán los estudios de impacto ambiental, las disposiciones legislativas y los planes detallados y programas especiales.

Este dispositivo se complementa con la creación de un Comité de Dirección en cada uno de los Estados incluidos en los P.M.I., con la misión de dar un impulso continuo a la ejecución de los programas, preparar el dispositivo operacional.

(57) Artículo 3, proyecto reglamento P.M.I. [COM(84)499 final].

las acciones y los subprogramas. Estos comités son de carácter político y en ellos estarían integrados representantes estatales y, en su caso regionales, y de la Comisión.

Cada uno de estos comités estaría asistido por un **Grupo de Trabajo Técnico** que contaría con representantes designados por las mismas administraciones que participasen en los Comités de Dirección.

La misión de ambos comités, en palabras de la Comisión, sería: «detectar a tiempo los problemas, lagunas, «cuellos de botella», etc. y encontrar soluciones y dar impulso a la ejecución de los programas y su adaptación» (58).

Lo innovador de este mecanismo ha suscitado múltiples consideraciones y críticas en las diferentes comisiones del Parlamento Europeo y es previsible que motive un fuerte debate en el seno del Consejo. Lo más relevante es la importante participación de la Comisión en él. Hasta ahora, y salvo en pequeñas acciones de escasa entidad, los Estados no han permitido a la Comunidad Europea entrar en la política regional más que de forma complementaria y accesorio.

En esta propuesta, y a pesar del gran papel que se reserva a los Estados, la Comisión adquirirá un indudable protagonismo tanto en la concepción del tipo de acciones a desarrollar, como en la gestión (con representantes propios en los Comités de Dirección), como incluso mediante un control directo de toda la ejecución de los programas mediante el poder de aprobación de las dos partes del dispositivo operacional. En el terreno del control las competencias de la Comisión llegan al extremo de poder imponer condiciones a las medidas de ejecución propuestas por los Estados para asegurar la coherencia de los P.M.I. (59).

Ninguno de los dictámenes y resoluciones del Comité Económico y Social (60) y de las distintas comisiones del Parlamento Europeo (61) han criticado este aumento del papel de la Comisión en la política regional. Por el contrario, las múltiples propuestas e indicaciones que han realizado se dirigen hacia la creación de mecanismos operacionales más integrados y comunitarizados. En esta línea está la interesante propuesta de la Comisión de agricultura de establecer compromisos de naturaleza contractual entre las diferentes administraciones (Comisión, Estados y regiones) y avanzar hacia la creación de programas regionales de desarrollo integrado.

Otras comisiones parlamentarias plantearon en sus dictámenes serias dudas respecto a la eficacia de las instituciones territoriales y al previsible funcionamiento de los P.M.I. con instrumentos orgánicos tan débiles y poco estructurados como los propuestos.

A mi modo de ver, el mayor problema podría producirse en la duplicidad de mecanismos y en la excesiva burocracia que podrían generar. La necesidad de introducir con cautela procedimientos integrados ha obligado a la Comisión a

(58) COM(83)24 final, op. cit., p. 18.

(59) Arts. 3 y 4. Proyecto Reglamento P.M.I. [COM(84)499 final].

(60) Ver nota 26 *supra*.

(61) Las Cinco Comisiones Parlamentarias del Parlamento Europeo que emitieron dictámenes en relación con el proyecto de reglamento regulador de los P.M.I. fueron: la de agricultura, la de Economía y Monetaria, la de Presupuestos, la de Asuntos Sociales y Empleo y la de Medio Ambiente, Salud Pública y Protección de los Consumidores. Doc. 1-1530/83/Anexo. P.E. 86.1.84/def./Ann.

respetar los mecanismos operacionales de cada uno de los fondos estructurales, y ello podría provocar alargar las tareas de decisión al crear con los nuevos Comités de Dirección un trámite más a los muchos ya existentes.

La otra importante laguna de este mecanismo es que no establece en qué modo van a articularse los P.M.I. con la ordenación territorial. Sólo hay una mera referencia a los Programas de Desarrollo Regional (PDR), al establecerse que en la primera parte del dispositivo operacional los Estados deberán referirse a la complementariedad con la PDR «precisando, en caso de chocar, las modificaciones a aportar en éste» (62). Esta fórmula es tremendamente vaga y supone evadirse del problema, dejando a los Estados la difícil papeleta de adoptar y revisar unos PDR ya aprobados.

La participación regional.

Hasta el momento, la participación directa de las regiones en los órganos de las Comunidades Europeas no ha sido posible. Únicamente existen dos tímidas vías de acceso en el campo de la política regional: la posibilidad de dirigir al Comité de Política Regional de las Comunidades opiniones escritas o verbales de las autoridades regionales (63) y la posibilidad de colaborar con el Estado respectivo en la elaboración de los programas nacionales a presentar al FEDER (64).

En este contexto las vías de acceso de las regiones a las políticas comunitarias se han visto prácticamente limitadas al nivel nacional, participando en algunos países en el desarrollo legislativo y ejecución del derecho comunitario (65).

Los P.M.I. reconocen un importante papel a las regiones gracias a su presencia en los Comités de Dirección de los Programas. Esta presencia, aun no suponiendo el acceso directo a los órganos comunitarios, sí lo sería a un órgano mixto con presencia del Estado y la Comisión.

Teniendo en cuenta las críticas realizadas por la Comisión Parlamentaria de Asuntos Sociales y Empleo, el proyecto de reglamento de los P.M.I. prevé que la Comisión pueda prestar ayuda técnica «para los Estados que lo deseen y en los niveles estimados útiles» (66). Esta previsión se añadió pensando sobre todo en las autoridades locales y regionales.

El papel de las regiones no sólo se concreta en su participación en los citados comités, sino que, dentro de las competencias atribuidas en el derecho interno, puede participar en la elaboración y gestión de los P.M.I.

El refuerzo del papel de las regiones y entes locales en los P.M.I. ha sido reivindicado con fuerza, tanto por los dictámenes del Consejo Económico y Social,

(62) Artículo 3, Proyecto Reglamentario P.M.I. [COM(84)499 final].

(63) Artículo 5.2. Reglamento Comité de P. R. (JOCE, L 73 de 21-3-75).

(64) Art. 11. Regl. (CEE), núm. 1787/84 de 19-6-84, que regula el nuevo reglamento del FEDER (JOCE, L 169 de 28-6-84).

(65) Para un estudio más detallado de esta problemática, ver BLASCO, Jerónimo: «Nueva distribución competencial en materia de política regional ante el proceso autonómico español y el ingreso en las Comunidades Europeas». *Comunicación a la X Reunión Estudios Regionales*, León, 21-23 noviembre 1984, 41 pp. (en prensa).

(66) Artículo 3, p. 5. Proyecto Reglamento P.M.I. [COM(84)499 final].

LOS PROGRAMAS MEDITERRANEOS INTEGRADOS...

como por los del Parlamento Europeo. Este último insiste, además, en que los P.M.I. pueden incluir proyectos que se beneficien de financiación de los entes territoriales.

1.2.3. Estado actual de P.M.I. y dificultades para su puesta en marcha.

En el momento actual los P.M.I. están ubicados en pleno centro de la tormenta comunitaria. Su futuro está íntimamente ligado a la salvación de los dos principales problemas con que se enfrenta la Comunidad Europea: la ampliación a doce miembros y la resolución del problema del agotamiento de los recursos propios.

En este contexto los problemas que bloquean la aprobación de los P.M.I. son de índole política y, sobre todo, de índole financiera.

En el terreno político las dificultades aún no han emergido totalmente, dado que los P.M.I. todavía no han sido objeto de debate en el seno del Consejo. Cuando esto ocurra es previsible que afloren múltiples objeciones de los Estados. Probablemente éstas se plantearán tanto en el terreno del ámbito de aplicación de los programas —es probable que Irlanda y el Reino Unido esgriman el subdesarrollo de algunas de sus regiones—, como en el terreno del recelo que suscitará en los gobiernos de los Estados el importante papel de la Comisión en la elaboración y gestión de los programas. A esta última conclusión cabe llegar por analogía con lo ocurrido con la azarosa y larga tramitación de la última reforma del estatuto del FEDER, que terminó con un importante recorte a las pretensiones de la Comisión de incrementar las competencias comunitarias.

Sin embargo, en el terreno político las dificultades son salvables e incluso podemos afirmar que son precisamente las presiones en este campo las que pueden contribuir a desbloquear el tema. En este sentido la presión griega recientemente manifestada en el Consejo Europeo de Dublín, unida al interés de las regiones del sur de Francia e Italia por compensar los efectos de la ampliación de la Comunidad, son elementos que pueden ser determinantes a la hora de poner en marcha los P.M.I., a pesar de las enormes dificultades existentes en el terreno financiero.

La financiación de los P.M.I.

El volumen económico que precisan los P.M.I. —recordemos que la propuesta de la Comisión es de 6.628 millones de ECU para seis años— son una dificultad enorme para una Comunidad que se enfrenta desde hace dos años al problema del agotamiento de las fuentes de recursos previstas en los tratados. En tanto no aprueben los Estados una ampliación de los recursos propios de la Comunidad no será posible aprobar los P.M.I., al menos en el montante propuesto por la Comisión. Desgraciadamente este aumento de la contribución de los Estados se plantea en un período de crisis económica generalizada que dificulta enormemente esta decisión.

En estos dos últimos años, y ante el retraso que sufre la aprobación de los P.M.I., la Comisión y el Parlamento Europeo han ido introduciendo en los presupuestos de 1983, 1984 y 1985 pequeñas partidas que han servido para realizar estudios preparatorios y, sobre todo, para explicitar la voluntad política de ambas Instituciones de poner en funcionamiento los programas.

En partidas denominadas «preparación de los P.M.I.» —epígrafe 550— (67) y «acciones comunitarias» —epígrafe 551— se incluyeron un total de 8 MUCE en 1983 y 10 MUCE en 1984 (68). En el anteproyecto de Presupuesto de 1985 la Comisión propuso la inscripción de 160 MECU y en las «previsiones financieras trienales» señaló su voluntad de reforzar esta dotación (69).

Estas iniciativas presupuestarias demuestran la clara opinión favorable del Parlamento y la Comisión hacia la inminente puesta en marcha de los P.M.I.

Independientemente de las dificultades financieras que para la CEE suponen los P.M.I., no hay que olvidar el importante esfuerzo financiero que ellò exigiría a los Estados beneficiarios (del orden de 1.132 Mio ECU a Francia, 2.951 a Italia y 2.545 a Grecia). A ello hay que añadir las posibles dificultades de estos países en cuanto a la capacidad de absorción de los P.M.I., tanto desde el punto de vista técnico como administrativo, sobre todo en el caso griego.

Por el contrario, el escalonamiento progresivo del presupuesto a lo largo de seis años puede facilitar la implantación de los P.M.I.

Obviamente, los acuerdos a adoptar en los próximos Consejos Europeos pueden variar mucho las propuestas iniciales de la Comisión. Prueba de ello es que la cifra barajada como contrapropuesta a Grecia en la reciente Cumbre de Dublín era la reciente Cumbre de Dublín era la de dotar en 1985 a los P.M.I. con 90 Mio ECU, muy por debajo de los 634 Mio ECU para compromisos (y 258 para pagos) previstos por la Comisión.

Otra propuesta barajada en Dublín, y que tampoco fue aprobada, era que Francia e Italia cedieran a Grecia —tan sólo para el ejercicio de 1985— su parte correspondiente en lo previsto para los P.M.I. de ese año (70).

La situación es, por consiguiente, muy difícil en el terreno financiero pero las tensiones creadas en torno a los P.M.I., al exigirlos Grecia como condición para aceptar la ampliación, pueden impulsar una aprobación que de otro modo podría retrasarse enormemente o incluso no llegar a producirse.

(67) En base a esta partida la Comisión aprobó en diciembre de 1983, con un costo de 5,8 MECU, un conjunto de acciones piloto y estudios preparatorios en los tres países beneficiarios (JOCE, L 44 de 15-2-84).

(68) También se incluyó un tercer epígrafe dentro del presupuesto destinado a los P.M.I. para financiar un fondo de «roulement». A ello nos referiremos más adelante.

(69) Bol. CE, 5-1984, punto 2.3.5.

(70) El País, 8-12-84, p. 43. En febrero de 1985 la Comisión sondeó las reacciones del Consejo mediante una nueva propuesta, tratando de facilitar básicamente el problema presupuestario. En ella se reducía el presupuesto a 2.000 MECU para siete años, aunque añadiéndoles otros 2.500 MECU suplementarios a través de préstamos del BEI con intereses bonificables. En esta propuesta desaparecen las cuotas de los tres Estados beneficiarios. Tanto el gobierno griego como el Parlamento Europeo reaccionaron contra este proyecto. (Ver El País de 22-2-85 y de 26-2-85.)

2. LA ADHESION ESPAÑOLA Y LOS PROGRAMAS MEDITERRANEOS INTEGRADOS

2.1. Posible aplicación a España de los P.M.I.

La posibilidad de que se apliquen a España, tras la adhesión, los P.M.I. es algo todavía incierto.

Las propuestas de la Comisión sobre los P.M.I. no plantean directamente esta posibilidad. ni tampoco lo hace el texto del capítulo de política regional negociado entre España y la Comunidad Europea (71).

A pesar de estas circunstancias, existen suficientes indicios para pensar que España (al igual que Portugal), tras su adhesión, se incluirá entre los países beneficiarios.

En primer lugar, es lógico que no se haya incluido este tema en las propuestas de la Comisión ni en los acuerdos de España-Cee, ya que los P.M.I. no han sido todavía aprobados y carecen de sustento jurídico.

Por el contrario, sí se hace referencia indirecta a la aplicación a España de los P.M.I. en textos parlamentarios e incluso en los presupuestos de los tres últimos años.

A nivel parlamentario siempre ha existido el convencimiento de que los P.M.I. se aplicarán también a España y Portugal. Ello se constata ya en el primer Informe importante en este terreno, el Informe Pottering (72). En dicho informe, sobre un proyecto más ambicioso del Plan Mediterráneo, se señala que su ámbito de actuación se extenderá a las regiones de España y Portugal que fueran definidas por los respectivos gobiernos en consulta con la Comisión (73).

En este sentido la Comisión de agricultura del Parlamento Europeo, en su dictamen sobre los P.M.I. (74), critica que la Comisión Europea no haya previsto ya en su propuesta de reglamento la aplicación de los P.M.I. a los dos países futuros candidatos.

Este mismo convencimiento se refleja en los presupuestos de 1983 y 1984 y en el proyecto de presupuesto de 1985.

Desde el presupuesto de 1983, una enmienda del Parlamento Europeo consiguió la inclusión de una partida (A. 552) denominada «Fonds de roulement» destinada a la promoción de bonificaciones de crédito para pequeñas y medianas empresas de los países mediterráneos. En la explicación de esta partida se señala lo siguiente:

«Artículo destinado a cubrir la creación, sobre la base de un reglamento del Consejo, de un fondo de 'roulement' para los países mediterráneos miembros de

(71) Ver Las negociaciones para la adhesión a las Comunidades Europeas: situación y objetivos. Secretaría de Estado para las Relaciones con las C. E. Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, abril 1983, mimeografiado.

(72) Ver nota 22 *supra*.

(73) Una referencia detallada de este Informe se contiene en el documento citado en nota 72, lo que demuestra el interés de la Comisión negociadora española por incorporar a España a las acciones comunitarias en favor de las regiones mediterráneas.

(74) Doc. 1-1530, punto 26.

la Comunidad y para los países candidatos a la adhesión (España y Portugal). En los 6 a 8 años próximos, este fondo deberá disponer de un capital correspondiente a sus exigencias propias» (75).

En los presupuestos de los tres años citados esta partida no tuvo dotación económica y se inscribió la mención «P.M.» («Pour Memoire»), que permite la realización de estudios preparatorios.

Tanto esta partida como las otras dos contenidas en el capítulo de los P.M.I. tienen un valor que va más allá de lo puramente testimonial. La declaración común de 30 de junio de 1982 sobre medidas en favor de un mejor desarrollo del proceso presupuestario (76) estableció que, cuando se incriben créditos en el presupuesto para «nuevas acciones comunitarias significativas», la Comisión debe presentar una propuesta a finales de enero y el Parlamento Europeo y el Consejo deben poner todo en marcha para que toda la base jurídica necesaria sea aprobada lo más tarde a finales de mayo. Es evidente que aunque en el caso de los P.M.I. se han incumplido los plazos (77), el haber inscrito en los presupuestos los P.M.I. —haciendo incluso en una de las partidas referencia a su aplicación a España—, supone la existencia de un compromiso comunitario en favor de su implantación. Independientemente de compromisos o declaraciones formales, el fundamento de más peso en favor de que los P.M.I. se apliquen a España tras su adhesión está precisamente en la propia **naturaleza** de estos programas.

De entre las diversas razones que han movido a las Comisiones Europeas a crear los P.M.I., la mayor parte de ellas operan en favor de su aplicación también a España. Es el caso de la perifericidad, de las negativas repercusiones de la política preferencial con países terceros de la cuenca mediterránea y del tratamiento injusto de algunas políticas comunes con los países mediterráneos.

Con respecto a la **perifericidad** es evidente, tal y como expusimos en el punto 1.1.1, que nuestro país sufre un «handicap» por su ubicación geográfica en el seno de Europa. Esta situación se refleja claramente en el bajo nivel de desarrollo de las regiones españolas con respecto a la CEE. En los resultados del segundo informe periódico sobre la situación social y económica de las regiones comunitarias (78) puede apreciarse que todas las regiones españolas se encuentran, a nivel de renta por habitante, por debajo de la media comunitaria (79). Además, la mayor parte de ellas se encuentran en los niveles más bajos de desarrollo de toda la Comunidad; es el caso de Extremadura, Andalucía, Canarias, Murcia, La Mancha, Galicia, Asturias y Castilla-León.

Tampoco ofrece ninguna duda que a España le perjudica sobremanera —incluso más que a Italia y Francia—, la actual política preferencial con los países ter-

(75) JOCE, L 12 de 16-1-1984.

(76) JOCE, C 194 de 28-7-82.

(77) Este retraso ha sido criticado por la Comisión Parlamentaria de Presupuestos en su dictamen a los P.M.I. (Doc. 1-1530/83).

(78) Ver nota 6.

(79) Similares resultados se extraen si el examen comparativo se realiza a nivel de renta por habitante y paro, como demuestran los resultados obtenidos en BLASCO JAUREGUI, Jerónimo: «La política española de incentivos regionales ante el ingreso en las Comunidades Europeas. El caso de Aragón», Congreso de Economía Aragonesa, Zaragoza, 24-26 octubre 1984, 29 pp (en prensa).

ceros de la cuenca mediterránea, tanto en el terreno agrícola (aceite oliva, vinó, frutas, verduras, etc.) como en el industrial (dado el bajo nivel tecnológico de gran parte de las empresas nacionales).

En el terreno agrícola España obtendrá menos beneficios de la Política Agrícola Común que los países centroeuropeos, dada la todavía escasa protección de los productos mediterráneos (80). En este sentido, cabe hacer extensivas a España similares consideraciones a las realidades con relación a Francia, Italia y Grecia.

Lógicamente, España no podrá esgrimir en su favor los efectos de ninguna nueva ampliación de la Comunidad, pero sí podrá —al igual que ha hecho Grecia— buscar en los P.M.I. un elemento compensador de las serias dificultades que a nivel económico va a encontrar la industria española con motivo de la ampliación (81). En favor de esta pretensión juega el Protocolo ya negociado con la Comisión en el capítulo regional que recoge la preocupación comunitaria por la situación de bajo nivel de desarrollo de gran parte de las regiones españolas y el compromiso de utilizar en su favor los instrumentos comunitarios (82).

No es sencillo prever qué regiones o zonas españolas podrán incluirse en la aplicación de los P.M.I., ya que la Comisión no ha utilizado para Grecia, Italia y Francia criterios técnicos objetivos que pudiéramos trasladar a nuestro país. Teniendo en cuenta que en nuestro caso no cabe utilizar el criterio de las regiones más afectadas por la ampliación a terceros países —criterio seguido, sobre todo, en Francia—, debería ser el nivel de desarrollo regional el criterio determinante, dado el carácter de los P.M.I. Por ello la delimitación podría ser la misma que debe realizarse para definir las áreas españolas susceptibles de recibir ayudas regionales, tanto de carácter nacional como comunitarias (83). Esta delimitación se realiza mediante negociación de las autoridades nacionales con la Comisión (84).

La existencia de un plazo de seis años (1985-1990) para la vigencia de los P.M.I. no debería ser un obstáculo, ya que estos programas se prorrogarán con toda probabilidad, del mismo modo que se viene haciendo con otras medidas agrícolas de carácter estructural. Esta voluntad de mayor continuidad de los P.M.I. ha sido expresada ya por el Comité Económico y Social (85) y el Parlamento Europeo (86).

Como conclusión diremos que España, tras su ingreso, podrá exigir su inclusión en los P.M.I., ya que, aunque esta posibilidad no está expresamente recogida en el proyecto de regulación actual, concurren en el caso español circunstancias

(80) Entre las numerosas publicaciones recientes sobre el tema, destaca la dirigida por CAMILLE-RI, Arturo: *La agricultura española ante la CEE*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1984, 752 pp.

(81) Ver, por ejemplo, el estudio coordinado por Pere PUIG I BASTARD: *La industria española ante la CEE*, I.E.E., Madrid, 1979, 680 pp.

(82) Ver nota 71 *supra*.

(83) Este mismo criterio es el que parece deducirse de lo recogido en los presupuestos de 1983 a 1985 en relación a la aplicación del Fondo de «Roulement» (ver nota 68 *supra*).

(84) Para un estudio más en detalle de este procedimiento, ver trabajo citado en nota 79 *supra*.

(85) Ver nota 26 *supra*.

(86) Ver en esta línea los trabajos de Manuel Jesús González, Juan R. Cuadrado Roura, Alejandro V. Lorca, Julio Alcalde Inchausti y Gonzalo Saenz de Buruaga, en *La España de las autonomías*, Madrid, 1981, España-Calpe, tomo I.

similares a las de los tres países beneficiarios, y parece existir conciencia en la Comunidad de este hecho.

2.2. Repercusiones de la aplicación en España de los Programas Mediterráneos Integrados.

Partiendo de la premisa de que España debería ser incluida en los P.M.I., vamos a analizar las principales consecuencias que ello acarrearía.

2.2.1. El modelo de política regional.

A pesar de la escasa importancia de la política regional comunitaria en el contexto de la Comunidad Europea, dicha política está teniendo y va a tener una gran importancia a la hora de definir el nuevo modelo de política regional española.

En la actualidad la política española está en pleno proceso de cambio, ante el convencimiento generalizado (87) de la ineficacia de la política seguida en el pasado régimen y la necesidad de adecuar esta política al Estado autonómico. En este contexto la Administración central trabaja con proyectos para articular la programación del desarrollo regional en el sentido del artículo 131 de la Constitución (88) y reformar la política de incentivos regionales (89).

Con una cierta precipitación se ha impulsado a las Comunidades Autónomas a elaborar Programas de Desarrollo Regional para permitir desde el momento del ingreso en la CEE recibir ayudas del FEDER. Estos planes están naciendo en medio de un vacío, ya que no se ha regulado aún la nueva política de incentivos, ni se sabe cómo se van a articular estos programas de desarrollo entre sí y con la programación nacional.

Por otra parte se está produciendo simultáneamente en nuestro país un serio debate sobre el modelo de política de desarrollo regional a seguir. Frente a los proyectos de racionalizar, actualizar y armonizar nuestra política de incentivos con la de la Comunidad Europea se alzan voces, como la de Vázquez Barquero, en defensa de un nuevo modelo de política regional basado en la promoción del potencial endógeno (90).

(88) Ver LILLO, J. M. y MUÑOZ, Valeriano: «Problemas de coordinación de los programas económicos del Estado y de las CCAA y de su financiación». X Reunión Estudios Regionales, León, noviembre 1984 (en prensa).

(89) Un estudio de Interés para conocer los criterios del Ministerio de Economía y Hacienda en SAENZ DE BURUAGA, Gonzalo: *Los incentivos racionales en Europa y en España, 1983 (1981)*. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 595 pp. Por otra parte, la Comisión Delegada de Política Autonómica tiene en estudio un «anteproyecto de ley de Incentivos regionales para el reequilibrio interterritorial».

(90) En este sentido es interesante el debate producido en la X Reunión de Estudios Regionales de la Asociación Española de Ciencia Regional, celebrada en León en noviembre de 1984, fiel reflejo del debate que también se desarrolló en el Reino Unido (ver *Regional Studies Association, 1983. «Report of an Inquiry into Regional Problems in the U. K.»*, Geo Books, Norwich, 1983). La postura de VAZQUEZ BARQUERO está expuesta en *Hacia un nuevo enfoque de la política regional en España*,

LOS PROGRAMAS MEDITERRANEOS INTEGRADOS:...

La aplicación a España de los P.M.I. supondría un apoyo a esta última postura, dado que la Comisión ha optado en estos programas por un modelo de desarrollo alejado de los meros incentivos regionales para adentrarse en una política por programas adaptados a cada área específica y con el objetivo de promover sus propias capacidades.

· Ello no obsta para que a la vez sea imprescindible racionalizar la actual política de incentivos regionales, ya que su actual dispersión y proliferación la hace incompatible con la normativa comunitaria.

2.2.2. Repercusiones económicas.

A nivel presupuestario la aplicación de los P.M.I. supondría para España la posibilidad de recibir una importante aportación financiera de la CEE para el desarrollo regional, y a la vez un compromiso nacional de aportar para este fin un presupuesto muy considerable.

Teniendo en cuenta lo percibido y aportado por los Estados incluidos en los P.M.I. (ver cuadro núm. 1), y el nivel de desarrollo de las regiones españolas (91) con relación a estos países, España podría percibir una cantidad y unos porcentajes similares a los italianos o griegos. Ello supondría una media anual que se situaría en alrededor de 500 MUCE (unos 62.000 mill. ptas.) (92).

CUADRO NUM. 1

FINANCIACION P.M.I. (1985-1990)

Estados	Financiación de la CEE		Financiación Estados		Total (Mio. ECU)
	En Mio. ECU	% sobre total	En Mio. ECU	% sobre total	
Italia	2.951	50	2.050	41	5.001
Grecia	2.545	66,2	1.300	33,8	3.845
Francia	1.132	53,2	995	46 8	2.127
Total	6.628	100	4.345	100	10.973

Datos tomados de COM(83)24 final.

La aportación del Estado español, a la vista de nuestra capacidad financiera —próxima a la italiana—, podría ser de aproximadamente un 40 % de lo aportado por la Comunidad (50.000 mill. de ptas. al año) (93).

septiembre 1984. CEOTMA. MOPU. Y en *Los programas territoriales, nuevo enfoque para la política regional de España*, mayo 1984, CEOTMA. MOPU, Mimeo, 42 pp.

(91) Ver nota 79 *supra*.

(92) 1 UCE=125.146 ptas. Cambio a 30-10-84 (JOCE, C 291 de 31-10-84).

(93) Esta cifra no sería homogénea para todas las acciones, ya que a cada medida corresponde un porcentaje diferente de aportación nacional, comunitaria e incluso de los particulares. La cifra dada es una media.

Financiación de la CEE		Financiación España		Total
En Mío ECU	% sobre total	En Mío. ECU	% sobre total	(Mío ECU)
3.000	60	2.000	40	5.000

Estas cifras son meramente orientativas y parten del supuesto de que los P.M.I. se aprueben, según los proyectos actuales y que al ingreso de España y Portugal se dote a estos países de P.M.I. con presupuestos equivalentes a los de los otros tres Estados.

Estas cifras nos dan idea de la importancia que para nuestro país supondría la aplicación de estos programas, y no tanto por las cifras absolutas, sino sobre todo en relación con los bajos presupuestos destinados en España al desarrollo regional (94).

De este modo los P.M.I. contribuirían de manera significativa a promover el desarrollo regional en España y además servirían para impulsar la puesta en marcha de una política regional de cierta envergadura. No olvidemos que a estas cifras hay que añadir lo que el Estado español deberá aportar a los proyectos en que se pretenda la concurrencia del FEDER y de otros fondos relacionados con el desarrollo regional (FEOGA—o—, FSE, etc.).

2.2.3. Repercusiones en la distribución competencial y coordinación del desarrollo regional.

Aunque menos que en otros sectores, el ingreso de España en la Comunidad Europea va a afectar en el actual reparto competencial existente en materia de política regional (95). La sustracción de ciertas competencias por las Comunidades Europeas es un hecho inevitable, pero ello no va en absoluto a vaciar a la Administración central y a las Comunidades Autónomas de importantes poderes en este terreno.

En este sentido el ingreso en las Comunidades Europeas no debe romper el difícil equilibrio competencial tejido por la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la jurisprudencia constitucional (96). Ello implica que las Comunidades Autó-

(94) Una estimación global realizada en 1981 cifraba en un 0,03 % del PIB española la cuantía de todas las ayudas regionales en nuestro país, mientras que en los países comunitarios el porcentaje es del 0,25 %, y en países con graves desequilibrios regionales como Gran Bretaña o Italia asciende a más del 1 % (cifras tomadas de SAENZ DE BURUAGA, G.: «Hacia una nueva política regional en España», en *La España de las Autonomías*, Espasa-Calpe, Madrid, 1981, tomo I, pp. 758-809.

(95) Ver nota 65 *supra*.

(96) De entre los numerosos estudios relacionados con el tema destacan dos trabajos colectivos, el citado en nota 87 y el dirigido por GARCIA DE ENTERRIA, E.: *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las aut. territ. en el der. comparado y en la Constitución Española*, I.E.E., Madrid, 1980.

nomas dentro de sus atribuciones serán las responsables del desarrollo legislativo y ejecución del derecho comunitario.

De esta forma las medidas sectoriales contempladas en los P.M.I. serán elaboradas y ejecutadas atendiendo en cada caso al reparto competencial nacional, sin que la Administración central española pueda sustraer a las Comunidades Autónomas la posibilidad de ejecutar y —en su caso— desarrollar legislativamente los reglamentos y directivas comunitarias referentes a materias de su competencia.

Los P.M.I. introducen en este campo como elemento novedoso un mecanismo orgánico y operacional que, como hemos visto, crea en cada Estado un Comité de Dirección compuesto por representantes de la Comisión Europea, de la Administración central y de las regiones. La aplicación a corto plazo en España de los P.M.I. supondría poner en marcha un mecanismo de coordinación Estado-regiones (con la presencia de la CEE) que hoy todavía no ha sido creado en nuestro país para la planificación regional.

Este retraso español tiene entre sus causas fundamentales la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) (97) que paralizó las pretensiones del gobierno de articular la planificación regional autonómica con la del Estado a través de un Consejo Económico y Social (previsto en el artículo 131.2 de la Constitución) dotado de competencias decisorias. El contenido de esta sentencia ha detenido algunos de los proyectos del gobierno y actualmente se estudia dar una salida al problema creando una Conferencia Sectorial de Planificación Regional, concebida exclusivamente como un órgano de contacto permanente entre los órganos planificadores del Estado y las Comunidades Autónomas. Este carácter de mero órgano de contacto (98) y el hecho de estar compuesto por representantes de muy alto nivel —el ministro de Economía y los Consejeros correspondientes de las CCAA— que se reunirán sólo dos veces por año, plantea dudas sobre su operatividad (99).

En esta situación la creación en España de todo un dispositivo operacional con presencia del Estado y las regiones para la elaboración, primero, y el seguimiento, después, de los P.M.I., supondría la introducción del primer mecanismo real de coordinación Estado-CCAA en la planificación regional.

A pesar de no existir una regulación precisa de su composición y competencia, los criterios propuestos por la Comisión implican un alcance competencial mucho mayor en los órganos a crear (Comité de Dirección y Grupo de Trabajo de carácter técnico) que el de la proyectada Conferencia Sectorial española de Planificación Territorial.

(97) STC 76/1983, de 5 de agosto.

(98) Ha sido la sentencia citada en nota 97 la que ha reducido a este carácter a las Conferencias Sectoriales.

(99) En este sentido, ver SAENZ DE BURUAGA, G.: «La planificación nacional y regional en la España de las Autonomías», X Reunión Estudios Regionales, León, noviembre 1984, 500 pp. Mimeo (en prensa).

LOS PROGRAMAS MEDITERRANEOS INTEGRADOS:...

Bien pudiera ocurrir que a similitud con lo ocurrido con los programas de desarrollo regional (P.D.R.), la necesidad de crear los órganos citados para los P.M.I. impulsara la creación de verdaderos órganos de coordinación y cooperación en el terreno de la planificación del desarrollo regional.

Independientemente de todo ello, los P.M.I. constituirán para las regiones españolas la única vía de presencia orgánica con instituciones comunitarias y la posibilidad de recibir ayuda técnica de la Comisión (100).

[100] Ver nota 66.

CRONICAS

CONSEJO DE EUROPA

