

Tesis doctoral presentada por
el licenciado J. ALEJANDRO
VALLE GALVEZ, realizada bajo
la dirección del Dr. GIL
CARLOS RODRIGUEZ IGLESIAS,
Catedrático de Derecho
Internacional Público de la
Universidad de Granada.

Granada, Octubre de 1988.

Vº Bº

El Director



Universidad de Granada

Facultad de Derecho

LA ARTICULACION JURIDICA DE LA POLITICA

REGIONAL COMUNITARIA : EL CASO CONCRETO DE

LOS PROGRAMAS INTEGRADOS MEDITERRANEO

J. Alejandro VALLE GALVEZ

UNIVERSIDAD DE GRANADA

ACTA DEL GRADO DE DOCTOR EN DE RECHO

Curso de 19 88 a 19 89

Folio

Número 204

Reunido en el día de la fecha el Tribunal nombrado para el Grado de Doctor de D. J. ALEJANDRO VALLE GALVEZ, el aspirante leyó un discurso sobre el siguiente tema, que libremente había elegido: "La articulación jurídica de la Política Regional Comunitaria: el caso concreto de las Regiones Integradas Mediterráneas"

Terminada la lectura y contestadas las objeciones formuladas por los Jueces del Tribunal, éste le calificó de APTO CON LOUDE POR UNANIMIDAD

Granada 26 de noviembre de 19 88

El Secretario del Tribunal,

EL PRESIDENTE,

[Handwritten signature]

El Vocal,

[Handwritten signature]

El Vocal,

[Handwritten signature]

El Vocal,

[Handwritten signature]

Firma del Graduando,

[Handwritten signature]

INVESTIDURA

En el día de la fecha se ha conferido a D. _____ el Grado de Doctor en la Facultad de _____ conforme a lo prevenido en las disposiciones vigentes.

Granada de _____ de 19 _____

EL DECANO,

CERTIFICO: Que el Acta que antecede concuerda con la del expediente del interesado remitida a la Secretaría de la Universidad.

Granada de _____ de 19 _____

El Catedrático Secretario,

V.º B.º
EL DECANO.

Sería ciertamente injusto no recoger en unas palabras previas el agradecimiento que debo hacia todas aquellas personas que han hecho posible la elaboración de esta tesis. En este sentido, debo, en primer lugar, dejar constancia de la labor desempeñada por el Director de la investigación, Gil Carlos Rodríguez Iglesias, quien con su interés y dedicación continuada ha hecho en realidad posible la realización del trabajo ; quiero subrayar cómo no ha escatimado esfuerzos en ningún momento para analizar y discutir del conjunto de los diversos aspectos de la tesis, facilitando además en toda la medida de sus posibilidades una realización lo más completa posible de la investigación.

De otro lado, debo a Javier Lifán Nogueras un esfuerzo científico y personal a lo largo de estos años que solo puede calificarse como imprescindible.

Quiero muy especialmente agradecer a Juan Manuel Paramián Gilbert su continuo aliento y personal contribución a este trabajo, principalmente por nuestras discusiones sobre la jurisdicción comunitaria, así como a los compañeros de Derecho Internacional Público que han ayudado cotidianamente en todo orden de cuestiones a la realización del trabajo ; en este sentido, observo más con profunda preocupación que con escepticismo la general y desmedida alegría ocasionada por la finalización de la tesis ; ello es sin duda muestra evidente del extraordinario apoyo recibido .

He de dejar constancia de la ayuda ofrecida generosamente por el Presidente del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad Libre de Bruselas, Prof. J. - V. Louis, quien puso a mi disposición todas las facilidades a su alcance para llevar a cabo la investigación ; asimismo, quiero agradecer al Prof. Paul Romus las discusiones sostenidas sobre el enfoque general de la investigación.

De la Comisión de las Comunidades Europeas quiero destacar la ayuda que he recibido del Prof. Garzón Clariana, con quien he tenido la ocasión de sopesar la problemática jurídica de aspectos relevantes del trabajo. En el mismo Servicio Jurídico, tuve la oportunidad de discutir ampliamente el conjunto de la investigación con Julian Curral, quien aportó su profundo conocimiento de la evolución de la política regional. De la Dirección General XVI, quiero destacar las facilidades proporcionadas por E. Landaburu y M. Roggeri, así como las repetidas discusiones sobre los PIM con M. Morand . En la Dirección General XXII, he recibido la ayuda de J. García Lombardero y de S. García Patón en el aspecto del desarrollo concreto de los PIM, y discutido el tema de las operaciones integradas con Mikel Vila I Granyo.

LA ARTICULACION JURIDICA DE LA POLITICA
REGIONAL COMUNITARIA : EL CASO CONCRETO DE LOS
PROGRAMAS INTEGRADOS MEDITERRANEOS (PIM)

- INDICE -

ABREVIATURAS

INTRODUCCION

I. - LA ARTICULACIÓN JURÍDICA DE LA POLÍTICA REGIONAL
COMUNITARIA

- 1 - Políticas positivas y negativas en la CE. (8)
- 2 - El surgimiento de Políticas positivas en la CE. (17)
- 3 - La Política Regional Comunitaria como política positiva. La PRC en el TCEE. (22)
- 4 - La PRC y el fenómeno de la integración. (40)
- 5 - Ensayo de conceptualización jurídica de la PRC. (56)
- 6 - Interpretación global de la PRC según las disposiciones del Acta Única Europea. (65)
- 7 - La influencia de los acuerdos del Consejo Europeo en la producción jurídica de finalidad regional. (95)

- 8 - El papel desempeñado por los actos atípicos en la
producción jurídica de finalidad regional. (110)

II. - ANTECEDENTES Y CONTEXTUALIZACIÓN DE LOS PROGRAMAS

INTEGRADOS MEDITERRANEOS

1. - Factores que determinan la aparición de los PIM (129)

A. - La especial situación de las regiones
mediterráneas de la CE. La cuestión griega.

(137)

B. - La tercera ampliación de la CE. (151)

C. - La coordinación de Fondos estructurales

La idea de acción integrada. (156)

2. - Precedentes jurídicos de la acción integrada PIM.

(190)

A. - Las operaciones integradas. (192)

a).- La regulación comunitaria
existente. (193)

b).- Las experiencias de enfoque
integrado. (202)

- Las experiencias históricas
de Nápoles y Belfast.
- Los Programas de Desarrollo
Integrado
- Las operaciones integradas.

c).- Valoración y perspectivas de
futuro. (217)

B. - Las acciones piloto preparatorias de los
PIM. (221)

III. - LOS PROGRAMAS MEDITERRANEOOS INTEGRADOS : ASPECTOS

JURIDICO-FORMALES

- 1.- Evolución desde las primeras propuestas hasta la adopción del Reglamento. (239)
- 2.- Principales caracteres de los Programas Integrados Mediterráneos. (265)
- 3.- La calificación jurídico - comunitaria del reglamento PIM. (294)
- 4.- La configuración del reglamento PIM como reglamento - marco. (315)
- 5.- La base jurídica del Reglamento PIM. (335)

IV. - ASPECTOS INSTITUCIONALES Y FINANCIEROS DEL
REGLAMENTO PIM

1.- La organización institucional de los PIM. (368)

A.- El Comité consultivo de los PIM. (370)

B.- Los Comités de seguimiento. (405)

C.- La Comisión. (416)

a) . Competencias de gestión.

b) . Competencias de control. Medidas
penalizadoras.

2.- El proceso de adopción de los PIM. (440)

3.- Los contratos de programa. (454)

- Introducción.

A.- Los contratos de programa en el marco PIM.
(457)

B.- Aspectos diferenciales con otras figuras
afines del derecho comunitario : los
contratos de programa del Reglamento FEDER.
(479)

C.- Problemática jurídica de los contratos de
programa . (493)

a) . Cuestiones generales. Origen. (495)

b) . Análisis de un contrato de programa
concreto : el relativo al PIM
Creta. (513)

c) . Aspectos diferenciales que presentan
otros contratos de programa
posteriores : los relativos
a los PIM franceses. (535)

d) . Aspectos diferenciales que presentan
otros contratos de programa
posteriores : los relativos
a los PIM italianos. (547)

e) . Naturaleza jurídica de los contratos de
programa. (558)

- Introducción.

- Las entidades subestatales en los contratos de programa.
Problemática. (561)
- La cláusula compromisoria.
Determinación de la ley aplicable. (593)
- Naturaleza jurídica. (622)

4.- Las disposiciones financieras del Reglamento PIM (631)

A.- Las vías de financiación de los PIM. (632)

B.- Los criterios generales y comunes de financiación . (636)

C.- La contribución financiera de los Fondos.

a) . - FEDER

b) . - FEOGA

c) . - FSE

(649)

D.- La contribución de la línea presupuestaria independiente . (665)

E.- Los préstamos especiales PIM . (671)

V.- DESARROLLO Y EJECUCIÓN PRÁCTICA DEL REGLAMENTO PIM.

1.- Aspectos institucionales. (675)

A.- La adopción de los diversos PIM. (677)

B.- Los contratos de Programa. (687)

2.- Principal contenido de los PIM. (691)

A.- Los PIM presentados por Francia. (691)

B.- Los PIM presentados por Grecia. (696)

C.- Los PIM presentados por Italia. (708)

CONCLUSIONES (714)

ANEXOS

Anexo I - Reglamento regulador de los PIM.

(772)

Anexo II - Artículos del TCEE relativos a la
Cohesión Económica y Social. (795)

Anexo III - Reglamento regulador del FEDER.

(800)

INDICE DE AUTORES CITADOS (840)

- ABREVIATURAS -

A.F.D.I. Annuaire Français de Droit
 International
 B.E.I. Banco Europeo de Inversiones
 C.C.E.E. Comunidades Europeas
 C.D.E. Cahiers de Droit Européen
 C.E. Comunidad Europea
 C.E.E. Comunidad Económica Europea
 C.E.C.A. Comunidad Europea del Carbon y del
 Acero
 C.E.S. Comité Económico y Social
 C.M.L.R. Common Market Law Review
 D.O.C.E. Diario Oficial de las Comunidades
 Europeas
 F.E.D.E.R. Fondo Europeo de Desarrollo Regional
 FEOGA Fondo Europeo de Orientación y de
 Garantía Agrícola
 F.S.E. Fondo Social Europeo
 J.O.C.E. Journal Officiel des Communautés
 Européennes
 P.A.C. Política Agrícola Común
 P.D.I. Programa de Desarrollo Integrado
 P.E. Parlamento Europeo
 P.I.M. Programas Integrados Mediterráneos
 P.R.C. Política Regional Comunitaria
 Recueil Recueil de la Jurisprudence de la Cour
 de Justice des Communautés Européennes
 R.I.E. Revista de Instituciones Europeas
 R.M.C. Revue du Marché Commun

R. T. D. E. Revue Trimestrielle de Droit Européen
T. C. E. C. A. Tratado constitutivo de la Comunidad
Europea del Carbón y del Acero
T. C. E. E. Tratado constitutivo de la Comunidad
Económica Europea

- INTRODUCCION -

El objeto de este trabajo de investigación es la acción de finalidad regional emprendida por la CE llamada "Programas Integrados Mediterráneos". Esta iniciativa legal fue adoptada en julio de 1985 por el Consejo mediante Reglamento, tras un relativamente largo y difícil periodo de negociación.

El Reglamento crea un complejo dispositivo financiero-institucional con el objeto de llevar a cabo una serie de Programas, cofinanciados por la Comunidad y tres Estados miembros -Italia, Francia y Grecia-, que inciden sobre otras tantas zonas o regiones especialmente deprimidas de la franja mediterránea de la Comunidad.

La originalidad de estos Programas radica tanto en la extensión y la entidad de sus objetivos como en el carácter integrativo que los define; mediante esta elaboración integradora de las acciones que constituyen cada programa lo que se pretende es coordinar las diferentes intervenciones comunitarias (provenientes de

los Fondos estructurales y de otros instrumentos financieros) entre si y con las diversas fuentes nacionales que concurren sobre una o unas determinadas acciones. Todo ello persiguiendo conjuntamente la consecución de un común objetivo.

El objetivo que tienen asignado estos Programas Integrados, a través de este ensamblaje y concatenación de acciones , es de una envergadura muy importante desde un punto de vista regional : mejorar la infraestructura socioeconómica de las zonas o regiones sobre las que inciden, especialmente por lo que se refiere al territorio helénico.

De otro lado, el Reglamento es la pieza jurídica de base que crea un específico y detallado aparato jurídico, financiero e institucional para llevar a término los Programas Integrados, y por tanto, para conseguir el objetivo prefijado . Este complejo, que necesita de una multiplicidad de actos de desarrollo posteriores, ha sido ideado según un novedoso y peculiar diseño , que en multitud de aspectos introduce en el mecanismo de actuación regional nuevas fórmulas e instrumentos de intervención. La

novedad de la concepción y de la instrumentación jurídica utilizada conforman una iniciativa con carácter de dispositivo cerrado en su diseño y en sus normas de funcionamiento, con el objeto de convertirse en una primera experiencia de envergadura que ensaye el original sistema previsto de actuación regional.

Se trata por tanto de una iniciativa de la Comunidad del mayor interés desde diversos puntos de vista.

La existencia de desigualdades económicas y sociales entre diversas zonas o partes de un mismo territorio es un fenómeno connatural al funcionamiento del sistema económico. El reconocimiento de este hecho ha llevado a los Estados, principalmente en la segunda mitad de este siglo, a adoptar mecanismos de instrumentación jurídica y financiera que ayuden a corregir, y en la medida de lo

posible, a evitar, la existencia y acentuación de tales desequilibrios.

En cuanto organización de integración económica entre los diversos Estados que la componen, la Comunidad Europea ha desarrollado un proceso de comportamiento ante el hecho diferencial regional muy parecido al que han seguido los Estados, individualmente. En efecto, la CE ha adoptado una posición progresivamente activa, a medida que ha ido disponiendo de mayores márgenes de actuación independiente; así, en un primer momento, pasó de la ignorancia de las desigualdades a su constatación; comenzaría en un siguiente paso a adoptar iniciativas de corrección individuales e inconexas, para posteriormente proceder a articular medidas de coordinación en sus intervenciones, intentando operar cada vez con mayores medios y eficacia sobre objetivos socioeconómicos previamente delimitados a nivel comunitario en atención a su importancia, problemática y entidad.

La CE, una vez constatado el desequilibrio e inaugurado y desarrollado su sistema de intervención a

traves de la PRC, se ha encontrado sin embargo con considerables dificultades en su proceso de consolidación como política comunitaria de intervención autónoma : las acciones comunitarias regionales, ciertamente, no han podido abandonar el carácter de dependencia de la voluntad estatal . Y ello debido a la subordinación que implica el que la adopción de decisiones y la determinación de objetivos queden en última instancia en manos de los Estados.

En este sentido, los PIM poseen unas características que hacen suponer que nos encontramos ante una acción muy importante para su trayectoria de consolidación jurídica como política comunitaria. La articulación, en efecto, de esta política, ha seguido durante tiempo una línea de desarrollo deslavazado, debido a su no previsión como política comunitaria, y por tanto, a la ausencia de los pertinentes instrumentos, medios y sistemas jurídicos de finalidad regional en el derecho comunitario originario. Por ello su vertebración jurídica como política comunitaria ha sido realmente costosa. Desde este punto de vista, los caracteres la iniciativa objeto de nuestro estudio se nos presentan como una filosofía de acción que viene a

representar todo aquello por lo que la Comisión y la doctrina había abogado desde los inicios de la acción jurídica comunitaria regional como forma ideal de intervención.

Careciendo entonces de una articulación jurídica completa para afrontar la problemática regional, al lanzar la CE la iniciativa PIM se introduce en una experiencia que en nuestra opinión pasa a constituirse en ejemplo visible tanto de las características básicas tradicionales de la articulación histórica de la PRC, como de las nuevas perspectivas e ideales jurídico-financieros de actuación regional.

Ello se observa al examinar los principales caracteres fundamentales de la iniciativa PIM.

En primer lugar, observamos que la iniciativa PIM ha sido adoptada utilizando la problemática base jurídica del art. 235 TCBE, base que no es estrictamente privativa de la acción regional. Ello se corresponde con la tradicional dificultad experimentada por la PRC cuando ha querido inaugurar jurídicamente una nueva vía de actuación. Este

fue por ejemplo el caso de la misma creación del Fondo específico de finalidad regional, el F.E.D.E.R., que, ante la falta de previsión expresa en los Tratados, hubo de ser puesto en pie utilizando la vía del artículo 235 TCEE.

Asimismo, la simultaneidad del lanzamiento de la acción con la importante circunstancia de la tercera ampliación comunitaria, el territorio escogido de incidencia de la acción, así como los objetivos asignados a los PIM, parecen indicar que esta iniciativa no puede desconectarse de los condicionantes económico-políticos que han sido habituales en la vida de la PRC. Así, por ejemplo, la creación del F.E.D.E.R., antes referida, estuvo directamente conectada con la cuestión de la primera ampliación comunitaria al Reino Unido, Dinamarca e Irlanda.

De igual forma, de la redacción del mismo Reglamento, se deduce que las autoridades regionales y locales desempeñarán un importantísimo papel en la aplicación efectiva de los Programas Integrados. Este dato, en sí, supone de entrada un cambio cualitativo en las relaciones de la Comisión -y de la Comunidad- con las

Regiones y los entes subestatales, ya que en el marco de la PRC esta relación ha sido una aspiración permanente de la Comisión, Parlamento Europeo y Regiones, debido principalmente al deseo de aumentar la efectividad de las intervenciones comunitarias.

Observamos también que la acción PIM ha de articularse mediante una serie de Programas, que serán aplicados simultáneamente en tres Estados. Estos Programas, que son complementarios entre sí y con las políticas comunes, representan una forma de intervención que había venido concibiéndose como la óptima para evitar la anulación de la complementariedad comunitaria que suponían las ayudas prefijadas de antemano en su distribución por países a proyectos individuales, método de intervención habitual en los primeros años de funcionamiento de la PRC. La actuación regional, entonces, no se efectuará pues en el ámbito PIM en función de criterios nacionales prefijados de selección y de distribución, al necesitarse del consentimiento de la Comisión para la financiación comunitaria; para conseguir este consentimiento de la participación de la Comunidad, las acciones constitutivas de los Programas han de amoldarse a una serie de criterios

que proporciona el mismo Reglamento. De esta forma tenemos que la iniciativa PIM se nos presenta como una actuación que rompe con el tradicional estilo de intervención comunitaria regional.

Por lo mismo, otro aspecto relevante de la acción PIM es el papel que se reserva a la Comisión de las Comunidades. La función que el Reglamento preve para la Comisión presenta, en efecto, unos perfiles de autonomía de acción considerables. Es éste un dato importante, en la medida en que la Comisión ha desempeñado en la actuación regional una modesta labor en todo el proceso de concepción y aplicación de la FRC.

Los aspectos económicos del Reglamento PIM llaman asimismo poderosamente la atención por la considerable masa financiera que se confía a esta acción en todo su periodo de vigencia. Y ello sorprende porque generalmente el montante de la intervención comunitaria ha tenido escasa relevancia, tanto por la estrecha disponibilidad de medios financieros, como por el tratamiento individualizado y reducido de las acciones, y por la ausencia de una programación plurianual en las intervenciones. Esta

considerable proyección financiera de la acción se conecta con la circunstancia de que la iniciativa PIM va esencialmente dirigida hacia los territorios mediterráneos de la CE, lo que ciertamente constituye un hecho de por sí importante, pues es el caso que la PRC no ha emprendido hasta el momento una acción en esta zona de la envergadura que nos presenta el Reglamento PIM.

El articulado del Reglamento PIM proyecta en este sentido un experimento de coordinación de instrumentos financieros comunitarios en una intensidad muy superior a como anteriormente había ensayado la CE. Efectivamente, esta coordinación reproduce la problemática de las operaciones integradas iniciadas en el marco de la PRC por la vía del art. 235 ICEE, aunque en mayor escala. En nuestro trabajo tendremos ocasión de estudiar la imbricación de esta normativa de coordinación específica para el ámbito PIM en el contexto jurídico-financiero comunitario.

Se deduce de lo anterior que el aparato jurídico e institucional responsabilizado de llevar a cabo la iniciativa ha de responder a un diseño audaz: en efecto,

la articulación de la acción en sí misma posee unas peculiaridades jurídicas que la convierten en una iniciativa de la mayor originalidad. Entre estas peculiaridades de la instrumentación jurídica de la acción PIM sobresale la previsión del Reglamento de llevar a cabo contratos de programa entre las instancias afectadas para implantar los respectivos Programas. Asimismo, es de resaltar el cuadro institucional erigido para llevar a cabo los Programas Integrados, y, en particular, el procedimiento de elaboración, aprobación y seguimiento de los Programas.

De lo anteriormente expuesto se deduce que el Reglamento PIM encierra unas particularidades que lo convierten en un objeto de estudio de especial interés.

Estimamos que una investigación sobre el particular tema del Reglamento que pone en marcha la acción

PIM ha de tener en cuenta la multiplicidad de aspectos que ofrece la iniciativa, aspectos que son tan variados como complejos en su naturaleza. Sin embargo, cualquier tipo de análisis en este tema concreto pecaría de incompleto si no se procede a una búsqueda crítica de los factores y líneas explicativas principales de los hechos jurídicos, mediante un análisis que detecte los principios básicos de la articulación político-jurídica. En efecto, un análisis meramente descriptivo de la iniciativa comunitaria dejaría sin resolver el principal problema de concepción que nos plantea el Reglamento PIM: su contexto y la explicación de su surgimiento. Por ello estimamos necesario hacer un análisis especialmente crítico de la PRC, ya que al encuadrarse el Reglamento PIM en esta política comunitaria, responderán también sus líneas básicas de concepción a las principales de conformación jurídica de esta política. El mismo tipo de método es el que llevaremos a cabo en el estudio del Reglamento PIM, si bien acentuando los elementos técnico-descriptivos, que habrán de permitirnos conocer la globalidad y complejidad de la instrumentación jurídica utilizada.

Nuestro particular estudio de los PIM no puede entonces arrancar del mismo Reglamento que crea la acción, sino que con carácter previo ha de llevar cabo la contextualización de los PIM en el marco general de la PRC (Capítulo I); para ello realizamos un estudio no meramente descriptivo de la articulación de esta política comunitaria, en su nacimiento y evolución, ya que nuestro interés radica precisamente en conocer los caracteres esenciales de la instrumentación jurídica regional global: así, pretendemos establecer el hilo explicativo lógico que ha conformado el conjunto normativo de finalidad comunitaria regional, y que no puede sino arrancar de la ausencia de previsión de la PRC en los Tratados constitutivos (Capítulo I, 1, 2, 3 y 4). Sin embargo, este contexto o marco genérico, al ser problemático en su articulación desde un punto de vista jurídico, nos obliga a dotarnos de un concepto de PRC, por lo es metodológicamente necesario vertebrar la investigación elaborando un concepto jurídico de PRC (Capítulo I, 5), así como analizar las implicaciones que

sobre este concepto proyecta el Acta Unica Europea (Capitulo I, 6). La evolución normativa de la PRC como política comunitaria, y nuestro concepto de PRC que establecemos para hilar jurídicamente tal evolución, queda, sin embargo, incompleto en su análisis explicativo si no procedemos a estudiar algunos elementos no estrictamente jurídicos de la CE que han influido especialmente en la conformación normativa de esta política, como son los actos atípicos y los acuerdos del Consejo Europeo (Capitulo I, 7 y 8).

Estimamos, a su vez, que los PIM, para poder ser correctamente analizados requieren de la localización de las causas concretas de su origen: un hecho como el presente de importantes consecuencias jurídico-financieras no surge sin determinados condicionantes extra-jurídicos ; de aquí el estudio sobre los factores socio-estructurales y políticos (Capitulo II, 1). De igual forma, resulta necesario investigar la problemática jurídica de las operaciones integradas, ya que es la misma que principalmente va a reproducir en mayor escala el Reglamento PIM , al participar de la misma concepción y articulación en la intervención. Todo ello nos permite

retomar el hilo jurídico que comenzáramos al estudiar el nacimiento de la PRC , para llevarlo hasta el surgimiento del Reglamento PIM (Capítulo II, 2).

Introducidos ya en la explicación concreta del Reglamento (Capítulo III), el análisis de la problemática que en su totalidad plantea el Reglamento como instrumento jurídico se presenta como necesario para aprehender la globalidad de los caracteres del Reglamento, y así posteriormente poder inducir sus elementos principales ; de aquí el interés en el estudio de las propuestas anteriores a la adopción del Reglamento (III, 1). De otro lado, extraemos un concepto de Programa Integrado que nos sirve de modelo de referencia permanente y nos permite abstraer los elementos que no son específicamente condicionantes de los PIM, para así trazar los principales caracteres de los PIM (III, 2). El problema de discernir qué es jurídicamente para el derecho comunitario el Reglamento PIM en sí , cuestión clave para la concepción global de la iniciativa y para su imbricación en la línea evolutiva regional, lo llevamos a cabo en el Capítulo III, 3 . Siguiendo con el estudio pormenorizado del Reglamento, desarrollamos su característica básica de

pieza esencial de un complejo dispositivo jurídico - financiero - institucional, instrumentada como Reglamento - marco (III, 4). La problemática de su base jurídica, que responde simétricamente a la problemática jurídica general de los actos normativos comunitarios de finalidad regional , la realizamos en el Capítulo III, 5 .

Las instituciones que intervienen en la acción son importantes para la investigación , en la medida en que su mayor o menor autonomía en el proceso de adopción de decisiones previsto para el marco PIM nos dará las claves para determinar el alcance real de la iniciativa (Capítulo IV, 1 y 2).

De otro lado, el interés por colocar la instrumentación jurídica concreta de la iniciativa PIM nos lleva a detenernos en los contratos de programa (Capítulo IV, 3), figura que se nos aparece como pivote fundamental en el conjunto de la iniciativa ; el análisis debe ante todo analizar las razones últimas de su introducción , así como su novedad comparándola con otras figuras afines ; sin embargo un estudio técnico - jurídico de la configuración de este instrumento ha de llevarnos al análisis de los

concretos contratos de programa, diferentes en función del país donde se aplican ; asimismo, una particular atención resulta necesaria sobre el papel de los entes subestatales, ya que al ser copartícipes en la acción, y al responder cada modelo de contrato de programa a una concepción del Estado diferente, cada contrato ha reflejado una filosofía distinta sobre la participación de estos entes en la aplicación de los Programas. La búsqueda de la naturaleza de estos contratos nos obliga a estudiar la cláusula compromisoria y la competencia jurisdiccional del Tribunal de Justicia en estos contratos, con la consiguiente problemática que plantea la participación subestatal ; ello nos permitirá establecer cuál es la raíz jurídica de estos documentos contractuales en el marco normativo regional.

La necesidad de explicar el original método de intervención integrado, que en nuestro particular objeto de estudio se lleva a cabo a través de la coordinación de Fondos e instrumentos financieros, nos obliga a realizar un estudio de las normas propias establecidas por el Reglamento para regular el conjunto de las acciones que intervienen en el ámbito PIM, así como un análisis de cada

uno de los instrumentos financieros previstos por el Reglamento para participar en la acción (Capítulo IV).

El estudio resultaría finalmente incompleto si no observaríamos en la práctica el desarrollo progresivo de la implantación del Reglamento, con las concretas decisiones y actos que el Reglamento ha ocasionado , así como un esbozo del contenido principal de los Programas Integrados presentados por los Estados (Capítulo V).

I. - LA ARTICULACION JURIDICA DE LA POLITICA
REGIONAL COMUNITARIA

1. POLITICAS POSITIVAS Y NEGATIVAS EN LA CE

A lo largo de este trabajo mantendremos que la PRC es una de las Políticas "positivas" puestas en pie por la C.E. para alcanzar en unas condiciones de desarrollo equilibrado la Unión Económica y Monetaria.

Partimos para hacer esta afirmación de una teórica diferenciación previa entre las políticas comunitarias (1).

(1).- La doctrina rehúye la delimitación precisa del concepto de "política comunitaria", de múltiples acepciones en las distintas lenguas, presentándose en el derecho comunitario como una noción extremadamente vaga : "La référence aux politiques communautaires répond plus à une commodité de langage qu'à une notion précise aux contours bien définis", J. - Cl. GAUTRON, "Les politiques communautaires - Présentation théorique", en el libro de LASOK - SOLDATOS The European Communities in action, Bruylant, Bruxelles, 1981, pág. 224. En este mismo trabajo

Efectivamente, la totalidad de las políticas establecidas

se nos presenta una definición amplia de política comunitaria : "On peut définir, au sens large, la politique publique comme une action des autorités publiques. Cette définition générale englobe les interventions directes des institutions communautaires et les interventions harmonisées ou concertées des Etats membres", J. - Cl. GAUTRON, loc. cit., pag. 225. Una aproximación jurídica del concepto de "política común" la de ir inexorablemente de la mano de la noción de "competencia" ; este es el camino seguido por V. CONSTANTINESCO al analizar las distintas clases de competencias (Compétences et pouvoirs dans les Communautés Européennes, Paris, 1974, pp. 178 - 185) con este fin, y que le llevan a preguntarse "L'expression "politique commune" , designe-t-elle cet enchevêtrement de compétences diverses ou bien seulement les zones où la Communauté dispose de compétences qui ne sont plus à la discrétion des Etats ?", en op. cit., pag. 184 ; V. CONSTANTINESCO se inclinara por la acepción amplia, ya que "la noción de politique commune englobe à la fois des mesures structurelles et des principes fonctionnels : les premières étant la condition nécessaire pour l'établissement des seconds. Les mesures structurelles consistent surtout en des obligations qui pèsent sur les

por la C.E. en sus tratados fundacionales y aquellas otras

Etats et dont la Communauté contrôle l'exécution, tandis que la détermination des principes fonctionnels appartient à la Communauté et à elle seule", op. cit., pág. 163.

Para una clasificación por diversos criterios de las políticas comunitarias, ver así mismo el estudio de J. - Cl. GAUTRON loc. cit., págs. 228 - 233. Sin embargo, la sencilla clasificación de D. LASOK nos parece igualmente razonable : "We have two sets of policies : the embryonic Treaty policies and the new policies born former or created out of necessity to cope with the unforeseen problems of the Community", en The Law of the Economy in the European Communities, Butterworths, London, 1980 ; también es éste el mismo esquema expositivo seguido por Gérard DRUESNE en Droit matériel et politiques de la Communauté Européenne, Presses Universitaires de France, Paris, 1986, cuando divide dentro de las políticas sectoriales las políticas comunes previstas por los Tratados constitutivos y las políticas elaboradas por las instituciones comunitarias. Hemos desechado las distintas acepciones del término "política comunitaria" que ofrece H. WALLACE en "Negotiation, Conflict and Compromise : The Elusive Pursuit of Common Policies", en el libro de H. WALLACE - W. WALLACE

que irían naciendo en el transcurso de los años para la consecución de los objetivos de la Comunidad, podrían ser divididas entre políticas "positivas" y políticas "negativas".

Este concepto y clasificación de políticas positivas y negativas lo hemos tomado de la idea central diferenciadora entre integración positiva y negativa que hace John PINDER (2).

- C. WEBB, Policy - Making in the European Communities, 2nd. edition, John Wiley & Sons, London, 1983, pág. 48, por considerarlas propias de la lengua inglesa, sin que sean necesariamente trasladables a otras lenguas. Por otra parte, hemos de decir que este tema ya nos ocupó en nuestra comunicación "Dos problemas de calificación comunitaria del reglamento regulador de los Programas Integrados Mediterráneos", que presentamos en el coloquio que sobre Política regional Comunitaria celebró en Santiago de Compostela (18 - 19 Octubre de 1985) la Asociación Española para el Estudio del Derecho Europeo ; sobre este tema, y en conexión con los P.I.M., hemos de volver más adelante.

Efectivamente, PINDER entenderá por integración negativa :

"The part of economic integration that consists of the removal of discrimination" (3),

y por integración positiva :

(2).- PINDER, John, "Positive integration and negative integration - Some problems of economic union in the E.E.C.", en The World Today, 24, March 1968, pp. 88 - 110. Sin embargo, los primeros en utilizar esta terminología fueron Jan TINBERGEN (Integración Económica Internacional, Ed. Sagitario, Barcelona, 1968, pp. 127 - 132), y André MARCHAL (Integración y Regionalización en la Economía Europea, Seminarios y Ediciones, Madrid, 1970, pp. 121 - 125), si bien lo hacían con acepciones distintas de las que usa PINDER y nosotros seguimos, cf. con respecto a TINBERGEN la posición que el mismo PINDER adopta en el artículo cit. de éste último, pág. 90, nota 3 ; por su parte, A. MARCHAL usa la acepción de política negativa para adscribirla al concierto de integración liberal o clásica y así diferenciarlo del concepto de integración estructural o voluntarista, cf. op. cit., págs. 121-122.

(3).- J. PINDER, loc. cit., pág. 90

"The formation and application of coordinated and common policies in order to fulfil economic and welfare objectives other than the removal of discrimination". (4)

Esta diferenciación sería posteriormente acogida por diversos autores al hablar en general de la integración europea y del desarrollo de la políticas comunitarias (5),

(4).- Ibidem, pág. 90. Para este autor la integración positiva englobaría los siguientes aspectos : "regional, transport, social, capital market, monetary, fiscal, industrial, and technological. It would also have to coordinate the monetary, budgetary and incomes policies of the member countries", en loc. cit., pág. 108

(5).- Es el caso de H. WALLACE, quien toma en su esencia la idea de PINDER, para decirnos que "Broadly speaking, negative integration consists of the abolition of discriminatory national rules and legislation to hold sway (...). By contrast, positive integration connotes the adoption of common and coordinated policies through which to promote economic welfare on a concerted basis", en "Distributional Politics : Dividing up the Community Cake", dentro de la obra de H. WALLACE - W. WALLACE - C. WEBB ,

y por otros al referirse ya más en concreto a la política regional comunitaria (6).

Si aceptamos, pues, teóricamente, esta diferenciación, y la aplicamos al terreno de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, no nos será difícil concluir que

op. cit. pp. 81 - 113, en concreto pág. 84. Véase también el apartado "Políticas positivas y negativas" de Stuart HOLLAND en El Mercado Común, H. Blume Ediciones, Madrid, 1981, pp. 30 - 37 ; asimismo, P. S. R. F. MATHIJSEN recoge esta diferenciación en su Guía del Derecho de la Comunidad Europea, Banco Exterior de España, Madrid, 1987, en la pág. 182 ; también, Simon BULMER, "The European Council's First Decade : between interdependence and domestic politics", en Journal of Common Market Studies vol. XXIV, nº 2, december 1985, pp. 89-104, en concreto pág. 93.

(6).-Sería el ejemplo de Ross B. TALBOT cuando acoge la terminología de PINDER expresamente al contemplar el nacimiento de la PRC como una iniciativa de carácter positivo, en "The European Community's regional Fund - A Study in the Politics of redistribution", Progress in Planning, vol. 8, PT 3, pp. 183 - 281, en concreto pág. 216. Vid. asimismo las referencias que hace a esta terminología cuando se acoge a ella Ali M. EL-AGRAA, en International Economic Integration, St. Martin's Press, New York, 1982. cap. 1 "General Introduction". pp. 2 - 55.

estos Tratados están imbuidos de una filosofía de acción claramente negativa (7). La causa de este hecho hemos de buscarla en la filosofía económica que inspiró la redacción de los Tratados fundacionales, que no era ni podía ser otra que la filosofía de la economía de mercado, la cual quedó plasmada en los Tratados con las mayores garantías (8), dejando en niveles marginales

(7).- Ya que la ausencia de políticas positivas previstas era evidente. A este respecto, Stuart HOLLAND hace el siguiente balance : "Los (...) tratados prestan mayor atención a la prevención de abusos de la competencia y de los mecanismos de mercado, que a la provisión de una estructura de intervención conjunta que pueda alcanzar lo que el mercado por sí mismo es incapaz de conseguir" , en op. cit., pág. 30. También, el mismo PINDER nos dirá que "The emphasis of the Community has been, in practice as much as in the letter of the Treaty establishing the E.E.C, (...) on negative rather than positive integration", en loc. cit., pág. 104.

(8).- Esta filosofía era a la vez causa y condición para que pudiera llevarse a cabo el fenómeno de integración

la previsión de políticas positivas (9).

económica entre diversas unidades estatales, vid. D. J. LINAN NOGUERAS, La integración : factor de modificación del concepto de soberanía (Contribución a la teoría evolucionista), (Tesis Doctoral), Universidad de Granada, 1978. Así mismo Stuart HOLLAND nos dirá que "En la institución de las Comunidades Europeas (...) sus creadores se inspiraron, en la práctica, en una ideología predominante, a la vez económica y política. Se trataba en lo fundamental de la teoría del capitalismo liberal ", en op. cit., pág. 19. Así mismo, L. LAZARO ARAUJO y M. MOLINA IBANEZ nos dirán que "a lo largo de todo el Tratado de Roma subyace como elemento inspirador la fe en las virtudes del mercado. La salvaguardia de los mecanismos de la competencia en el máximo grado de pureza posible adquirió en el Tratado constitutivo de la C.E.E. una gran importancia desde el punto de vista económico y político", en El Espacio de la Comunidad Económica Europea - La Política regional, Trivium, Madrid, 1986, pág. 130.

(9).- Vid. en este sentido el crítico análisis de PINDER sobre los escasos aspectos de integración positiva previstos en el T.C.E.E., en loc. cit., págs. 100 - 104.

2. EL SURGIMIENTO DE LAS POLITICAS POSITIVAS EN LA CE

La primera ampliación de la CE y la crisis de 1973 ponen de relieve, en la práctica, aquellos defectos inherentes a la integración económica que la doctrina ya había previsto (10).

Estas circunstancias, unidas a los pasos dados en la integración económica desde su fundación (11), ponen al

(10).- Vid. a este respecto la obra de Bela BALASSA Teoría de la integración económica, Editorial Uteha, México, 1964. Vid. asimismo nuestro apartado siguiente, "La PRC y el fenómeno de la integración", pp. 31 - 54.

(11).- La unión aduanera entre los seis se completó en un plazo de diez años y medio, ya que comprendió el periodo

descubierto el hecho de que las problemáticas de los diversos Estados ya no pueden encontrar un exclusivo nivel de respuesta estatal, por el mismo fenómeno de la integración ; se hace, pues, necesario (dada la ausencia de previsión de políticas en los Tratados) , iniciar acciones a escala comunitaria para hacer frente a esta comunitarización de problemáticas que había provocado la

comprendido desde el 1 de Enero de 1958 al 30 de junio de 1968, periodo que resultó más corto que el que se previó en un principio -doce años- (el art. 8 TCEE establecía un periodo transitorio dividido en tres etapas. Por dos veces los representantes de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo decidieron acelerar el establecimiento de la unión aduanera : Decisión de 12 de mayo de 1960, Decisión de 15 de mayo de 1962 ; la Decisión final para abolir todos los derechos aduaneros relativos a productos industriales, se tomó el 1 de julio de 1966). Era lógico que una vez superada esta fase surgieran nuevas expectativas y necesidades para alcanzar la Unión Económica y Monetaria.

internacionalización de los elementos de producción (12) . Es así como comienzan a nacer jurídicamente una serie de políticas, con la idea de contraponer medidas "positivas" a las disposiciones "negativas" que constituían el alma de los Tratados, para poder proseguir en la profundización de la integración europea y subsanar, mediante una intervención comunitaria o coordinada de los Estados con esta instancia comunitaria, los defectos inherentes al libre juego de las fuerzas de mercado. Este fenómeno tendría un carácter general y se correspondería con la década de los años setenta (13) . No existiendo pues una previsión en los Tratados de mecanismos de acción positivos (o siendo ésta previsión muy escasa) , hubo de recurrirse como norma general a la utilización del artículo

(12).- Como sería por ejemplo en los siguientes campos : Política energética, política de medio ambiente, protección de los consumidores, política industrial, política de investigación, de Educación y cultura, política de Ciencia y tecnología.

235 T.C.E.B., para llevar a cabo jurídicamente esta expansión de acciones (14). M. WAELBROECK lo relata de

(13).- Tal y como puede comprobarse examinando las fechas de iniciación de acciones jurídicas comunitarias en los diversos campos mencionados en (12). A este respecto, puede verse, Giovanni Battista GOLETTI, "Energy, research and environment in the European Communities - Legal aspects", en Rivista di Diritto Europeo, XXVI, nº 1, gennaio - marzo 1986, pp. 13 - 27 ; Nicolas MOUSSIS, "Le cadre juridique de la politique d'environnement", en R. M. C., 1983, pp. 67 - 69.

(14).- Vid. a este respecto, entre la ingente bibliografía, Ivo E. SCHWARTZ, "Le pouvoir normatif de la Communauté, notamment en vertu de l'article 235 - une compétence exclusive ou parallèle", en R.M.C., 1976, pp. 280 - 290; Giancarlo OLMI, "La place de l'article 235 dans le système des attributions de compétence à la Communauté", en Mélanges Déhausse, vol 2, Paris-Nathan, Bruxelles-Labor, 1979, pp. 279 - 295 ; J. RAUX, "Le recours à l'article 235 du Traité CEE en vue de la conclusion d'accords externes", en Mélanges offerts à P. H. TEITGEN, Paris, 1984, pp. 407 - 439 ; H. LESGUILLONS, "L'extension des compétences de la CEE par l'article 235 ", en A. F. D. L., 1974, pp. 886 - 904 ; Antonio TIZZANO, "L'article 235 CEE et le développement des compétences communautaires", Annales Universitatis Saraiensis, 1983, pp. 781 - 799.

la siguiente forma:

"Depuis cette date (1972), l'article 235 a été utilisé de manière croissante, non seulement dans le domaine économique et monétaire mais aussi dans les domaines aussi variés que l'aide alimentaire, la pêche, la politique commerciale, la politique régionale, la protection des consommateurs, la protection de l'environnement, la politique énergétique et la politique industrielle, scientifique et technologique. " (15).

(15).- 'Article 235 - Analyse', en J. MEGRET, y otros, Le Droit de la Communauté économique Européenne, volume 15 - Dispositions Générales et finales, Université Libre de Bruxelles, Institut d'études Européennes, Bruxelles, 1987, pp. 521 - 531, en concreto, pág. 521.

3. LA POLITICA REGIONAL COMUNITARIA COMO POLITICA
POSITIVA. LA PRC EN EL TCEE . . .

Entendemos que la PRC ha de ser buscada en su concepción y nacimiento no en el T.C.E.E., como hiciera la doctrina hasta 1975, e incluso en algún caso hasta la década de los años ochenta (16), sino en este fenómeno general aludido de surgimiento de políticas positivas a mediados de los años setenta y en su correspondiente contextualización económica y política. En consecuencia, creemos que la acción regional no puede ser deducida de las aisladas referencias del T.C.E.E. (17).

(16).- Cf. Michel MELCHIOR, "La Politique Régionale Communautaire : aspects juridiques", en el libro L'Europe et ses Régions, I.E.J.E., Liège, Nijhoff, The Hague, 1975, pp. 23 - 126 ; así mismo, el libro de Alain BUZELAY - Jean

En efecto, estimamos que, si bien puede considerarse como un objetivo de la Comunidad Europea la atenuación de los desequilibrios territoriales -esencialmente, por el juego del artículo 2 y Preámbulo del Tratado (18)- , los poderes o medios de acción necesarios para la consecución de este objetivo no fueron previstos en el CEE. Y ello, porque, de una parte, las referencias existentes en el TCEE son tangenciales a la problemática regional, en el sentido de que no se enfocaba la cuestión regional de forma directa, con ánimo de aportar una solución global, sino más bien se hacía mención a ella como uno de los aspectos menores en presencia al establecer determinadas disposiciones sobre una política o un sector económico. Tendríamos por otra parte la demostración

Luc GAILLARDIN La Politique Regionale Communautaire - Une analyse en termes de cohérence, Presses Universitaires de Nancy, Nancy, 1983.

(17).- Vid. el siguiente subapartado, infra, "La PRC en el TCEE".

práctica de actuación regional surgida en la CE a partir de 1975 : observamos que los principales medios a través de los cuales la Comunidad emprende actividades de finalidad regional directa no son precisamente aquellos que el TCEE proporcionaba ; de lo que podemos afirmar que en ningún caso puede mantenerse que el TCEE tuviera una clara intención de encarar la problemática regional, al menos tal y como comenzara a hacerlo posteriormente la CE en los años setenta.

Es en este sentido en el que afirmamos que los Tratados albergaban una ausencia de previsión de la actuación regional en cuanto tal (19). En este punto nuestro desacuerdo será absoluto con posiciones como las

(18).- La inclusión de la acción regional en el TCEE desde la entrada en vigor del Acta Unica Europea será examinada más adelante y en cualquier caso no altera lo sustancial de nuestra argumentación, por haber sido efectuada con treinta años de diferencia sobre la inicial redacción del TCEE.

Sobre las referencias del TCEE a la problemática regional, nunca contemplada de forma directa, puede consultarse el trabajo del mismo MELCHIOR cit.

mantenidas por BUZELAY y GAILLARDIN (20).

(19).- "no existe un Título (por referencia al TCEE) separado relativo al problema regional ni, en verdad, una previsión explícita sobre una política regional comunitaria"; Dennis SWANN, La Economía del Mercado Común, segunda edición, Alianza Universidad, Madrid, 1984, pág. 206. Es esta también la opinión de P.S.R.F. MATHIJSEN : "La política regional no aparece como tal expresamente prevista por el Tratado CEE", en Guía del Derecho de la Comunidad... cit., pag. 275 para Pierre DELFAUD "les rédacteurs du Traite de Rome (...) portés par le grand souffle de la «libre circulation», semblaient faire pleine confiance aux mécanismes concurrentiels et n'envisageaient la question régionale que de façon limitative et exceptionnelle", en "Développement Régional et intégration Européenne", dentro del libro de J. LAJUGIE-P. DELFAUD-C. LACOUR, Espace régional et aménagement du territoire, pp. 602 - 603 .

(20).- Ya que sostienen que el fundamento jurídico de la PRC está en el TCEE ; las consecuencias de esta afirmación de principio no pueden ser otras que negar la posibilidad de una política positiva regional independiente ; cf., op. cit., pp. 51, a 57, y concretamente pp. 56 y 57 : "L'action de la Communauté en matière régionale (...) ne peut donc s'exprimer que par des voies détournées : celle de la politique régionale communautaire complémentaire des politiques nationales, menée grâce au FEDER et à la BEI, et

Efectivamente, está consolidada ya la idea de que la ausencia de provisión de una acción regional en los Tratados fundacionales se debe esencialmente a la filosofía económica que inspiró la redacción de dichos Tratados (21). El razonamiento de esta argumentación parece tan simple como sólido : insuflados los Tratados de una clara filosofía liberal, no podían institucionalizar más que

celles des autres politiques communautaires à impact régional". Como intentamos demostrar en este estudio, existía una serie de acciones no circunscribibles a estas vías que la CE ha emprendido en materia regional. Una posición más matizada sería la que autores como N. VANHOVE y L. H. KLAASSEN (Regional Policy : A European Approach, second edition, Avebury, 1987) , sostienen, cuando se refieren a que "In the Treaty of Rome of 25 March 1957, there is no special chapter dealing with regional policy at the EEC level. There are, however, implicit and explicit references in the Treaty to regional problems" (pág. 394); posteriormente desarrollan su creencia a que la PRC tiene su causa precisamente en la necesidad de "una expansión continua y equilibrada" señalada por el art. 2 TCEE, y detallan las referencias del Tratado en la materia regional, pero no llegan a establecer como BUZELAY y GAILLARDIN la PRC en el Tratado, maldeándola la actual PRC en función de los que los Tratados establecieron en 1957.

secundariamente (22) mecanismos correctores de problemas regionales, porque, aún existiendo tales problemas (23), no se consideraban especialmente graves, y además iban a ser resueltos por los propios mecanismos correctores de las fuerzas de mercado, basadas en la eliminación de obstáculos a la libre competencia (24) . Esta interpretación de

(21).- Como antes señaláramos , *supra*, a escala general de las políticas positivas comunitarias.

(22).- Creemos que así pueden calificarse las distintas referencias del TCEB al problema regional en comparación con la explícita acción regional iniciada tras la creación del FEDER.

(23).- La acción pública regional británica tiene una relativa tradición, ya que el primer instrumento jurídico en esta materia data de 1945 (Distribution of Industry Act). El reconocimiento de la existencia de disparidades regionales anteriores a la integración lo podemos ver en el mismo TCEE, cuando instaura el BEI (arts. 129 - 130) y en el art. 92, 2 y 3.

(24).- Esta es así mismo la explicación que da P.S.R.F. MATHIJSEN a la ausencia de previsión regional en los Tratados : " at the time the Treaty was drafted, it was

la integración como fenómeno que conllevaría una expansión continua y equilibrada (25) se vió quebrada en términos generales por la crisis de 1973 y por la primera ampliación, como hemos señalado. Lo que ocurre es que en el plano regional la incidencia de estos factores fué mucho más grave, ya que puso al descubierto una tendencia estructural (común y connatural a todos los fenómenos integratorios (26)) a la desigualdad en la distribución

assumed that the differences existing between the various regions, if not eliminated would at least be strongly reduced by the functioning of the common market", en op. cit., pág. 177. También, en este sentido, también, J. VAN GINDERACHTER, "La Política Regional de la Comunidad Económica Europea", en Revista de Estudios Regionales, nº 4, Julio-diciembre 1979, pp. 161-187, en concreto pág. 161; No obstante, N. VANHOVE y L. H. KIAASSEN nos relatan los diversos temores que ya al inicio del proceso integrador europeo producía el posible impacto en el plano regional, miedo cuyos reflejos encuentran en el mismo TCEP, a pesar de que : "Such fear is in contradiction to the neoclassical theory of international trade. which leaves little doubt that the establishment of a Common Market would narrow differences in per capita income between member countries", en op. cit., Capítulo 6, en general (pp.230 - 262), y , en concreto, pág. 232 .

(25).- Cf. art. 2 T.C.F.E.

de costos y beneficios en términos regionales y de las unidades participantes -los Estados- en el proceso de integración europeo (27). Por otra parte, el nexo causal entre estos dos factores mencionados y el nacimiento jurídico de la PRC parece directo y comúnmente aceptado (28), con lo que, abandonando la CE sus postulados negativos (29) para adoptar en este campo acciones positivas, resulta que es la misma Comunidad Europea quien suscribe con los hechos la argumentación

(26).- Vid. sobre este particular D. J. LIMAN NOGUERAS , op. cit., en particular pp. 269 - 309, así como el documento de la Conferencia de las NN. UU. sobre Comercio y Desarrollo "Problemas actuales de la integración económica - La distribución de beneficios y costos en la integración entre países en desarrollo", TD/E/394, Nueva York, 1973.

(27).- A este respecto, Bela BALASSA, op. cit., capítulo 9 ("Problemas regionales de un mercado común"), pp. 211 - 232, en especial pp. 223 - 226 ; J. PINDER, loc. cit., pág. 96 ; CARCELEN CONESA , J.M., "Hacia una Política Regional común en el marco de la C.E.E.", en R. I. E., 1983 - 2, pp. 475 - 491, en especial, pp. 475 - 476 ; A. ORTIZ-ARCE DE LA FUENTE , "La Política Regional de la Comunidad Económica Europea", en R. I. E., 1976 - 1, pp. 29 - 59.

esbozada, reconociéndose incapaz con las solas herramientas que proporcionaba el TCEE de llevar a cabo una acción regional a escala europea. De aquí que concebamos, pues, a la PRC como un conjunto de acciones positivas cuya fundamentación jurídica no puede ser rastreada en el T.C.E.E., sino en la serie de iniciativas jurídicas que comenzaron a cristalizarse por la vía del artículo 235 a mediados de la década de los años setenta (30).

(28).- "It was not, however, until the mid-1970s that the CRP finally emerged and this can be attributed to wider political pressures, particularly the process of enlargement", J. MAWSON - M. RUIS MARTINS, J. T. GIBNEY, "The Development of the European Community Regional Policy", pág. 22, en la obra de M. KEATING - BARRY JONES, Regions in the European Community, Clarendon Press, Oxford, 1985, pp. 2 - 59.

(29).- "Lo realmente significativo de la adopción de la política regional comunitaria es que reconoce implícitamente que el Mercado por si mismo es incapaz de corregir los desequilibrios regionales", L. LAZARO ARAUJO - M. MOLINA IBANEZ, op. cit., pág. 130.

(30).- Contemplando el nacimiento de la PRC como una iniciativa de carácter "positivo" , Ross B. TALBOT, cit. en nota (6).

LA PRC EN EL TCEE

No obstante lo que mantenemos en anteriores páginas, existían en el TCEE una serie de referencias tangenciales a la problemática regional. Estas referencias, como ya hemos dado cuenta, no fueron para nosotros determinantes ni influyentes en la actual configuración de la PRC, ya que en resumidas cuentas, la CE, a pesar de estas referencias en el Tratado, se encontró sin los medios de acción necesarios para emprender una política regional a mediados de los años setenta, y para igualmente desarrollarla con posterioridad.

Las referencias que, con anterioridad a la entrada en vigor del Acta Unica Europea, existían en el TCEE, eran, siguiendo a VANHOVE y KLAASSEN (31), las siguientes:

(31).- Op. cit., páginas 395-ss.

Una serie de artículos que hacen referencia a las políticas agrícola, social y de transportes, y que implícitamente reflejan en alguna medida una cierta preocupación regional : Artículos 39, 2, a ; 42, a ; 49, d , y 75, 3 (32).

(32).- El artículo 39, 2, a establece lo siguiente :

" 2. En la elaboración de la política agrícola común y de los métodos especiales que ésta pueda llevar consigo, se deberá tener en cuenta :

a) las características especiales de la actividad agrícola, que resultan de la estructura social de la agricultura y de las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas;"

El artículo 42, a , por su parte señala que :

"El Consejo podrá autorizar, en especial, la concesión de ayudas :

a) Para la protección de las explotaciones desfavorecidas por condiciones estructurales o naturales ;"

El artículo 49, d, establece que :

" A partir de la entrada en vigor del presente Tratado, el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión, en cooperación con el Parlamento Europeo y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptará, mediante directivas o Reglamentos, las medidas necesarias a fin de hacer progresivamente efectiva la libre circulación de los trabajadores , tal como queda definida en el artículo

Otra serie de artículos que tienen una preocupación regional más clara, en determinados casos particulares :
artículos 80,2 ; 82 ; 93, 2, c ; 92, 3, a ; 92, 3, c
(33)

precedente, en especial :

d) estableciendo los mecanismos adecuados para poner en relación las ofertas y las demandas de empleo y facilitar su equilibrio en condiciones tales que no se ponga en grave peligro el nivel de vida y de empleo en las diversas regiones e industrias."

El artículo 75, 3 señala que :

"3. No obstante lo dispuesto en el apartado 1 , las disposiciones relativas a los principios del régimen de transportes cuya aplicación pueda afectar gravemente al nivel de vida y empleo en algunas regiones, así como a la explotación del material de transporte, serán adoptadas por el Consejo, por unanimidad, teniendo en cuenta la necesidad de una adaptación al desarrollo económico que resulte del establecimiento del mercado común."

(33).- El artículo 80, 2 establece que :

"2. La Comisión, por propia iniciativa o a instancia de un Estado miembro, examinará los precios y condiciones mencionados en el apartado 1, teniendo especialmente en cuenta , por una parte, las exigencias de una política económica regional adecuada, las necesidades de las regiones subdesarrolladas y los problemas de las regiones gravemente afectadas por circunstancias políticas y, por

Tendríamos por otra parte una serie de referencias

otra, la incidencia de tales precios y condiciones en la competencia entre los distintos tipos de transporte."

Por su parte, el artículo 82 establece que :

"Las disposiciones del presente Título no obstarán a las medidas adoptadas en la República Federal de Alemania, siempre que fueren necesarias para compensar las desventajas económicas que la división de Alemania ocasiona a la economía de determinadas regiones de la República Federal, afectadas por esta división."

El art. 92, 2, c, señala que :

" 2. Serán compatibles con el mercado común :

c) Las ayudas concedidas con objeto de favorecer la economía de determinadas regiones de la República Federal de Alemania, afectadas por la división de Alemania, en la medida en que sean necesarias para compensar las desventajas económicas que resultan de tal división."

El artículo 92, 3, a y 3, c, señalan respectivamente que

3. Podrán considerarse compatibles con el mercado común :

a) las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de las regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo ;

c) las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común. "

de distinto cariz : Preámbulo, artículo 2, Protocolo relativo a Italia , medidas de salvaguardia (34).

(34).- En el Preámbulo TCEE encontramos :

" PREOCUPADOS por reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas. "

Por su parte, el artículo 2 señala, de forma genérica, que :

"La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros, un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados que la integran."

El artículo 226 TCEE, establece, en relación con las medidas de salvaguardia :

" 1. Durante el periodo transitorio, en caso de graves dificultades en un sector de la actividad económica, susceptibles de prolongarse, y de dificultades que puedan traducirse en una alteración grave de una situación económica regional, cualquier Estado miembro podrá pedir que se le autorice para adoptar medidas de salvaguardia que le permitan reequilibrar la situación y adaptar el sector interesado a la economía del mercado común."

Tendríamos por último lo establecido en el Tratado con relación al BEI (35)

El Protocolo relativo a Italia señala :

" LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA COMUNIDAD, TOMAN NOTA de que el Gobierno italiano ha emprendido la ejecución de un programa decenal de expansión económica, que tiene por objeto corregir los desequilibrios estructurales de la economía italiana, en particular equipando las zonas menos desarrolladas del sur y de las islas y creando nuevos puestos de trabajo a fin de eliminar el desempleo.

(...)

RECONOCEN que, en interés común, deben alcanzarse los objetivos del programa italiano, CONVIENEN , con objeto de facilitar al Gobierno italiano la realización de esta tarea, en recomendar a las instituciones de la Comunidad que apliquen todos los mecanismos y procedimientos previstos en el Tratado, procediendo, en especial, al empleo adecuado de los recursos del Banco Europeo de Inversiones y del Fondo Social Europeo. "

(35).- El Título IV de la Tercera parte del TCBE, establece :

" Artículo 129. Se constituye un Banco Europeo de Inversiones , dotado de personalidad jurídica.

Serán miembros del Banco Europeo de Inversiones los Estados miembros.

Al respecto del BEI, un autor concluye, cuando efectúa un balance de su actuación, que :

Los Estatutos del Banco Europeo de Inversiones figuran en un protocolo anejo al presente Tratado.

Artículo 130. El Banco Europeo de Inversiones tendrá por misión contribuir al desarrollo equilibrado y estable del mercado común en interés de la Comunidad, recurriendo a los mercados de capitales y a sus propios recursos. A tal fin, el Banco facilitará, mediante la concesión de préstamos y garantías y sin perseguir fines lucrativos, la financiación, en todos los sectores de la economía de los proyectos siguientes :

a) proyectos para el desarrollo de las regiones más atrasadas ;

b) proyectos que tiendan a la modernización o reconversión de empresas o a la creación de nuevas actividades necesarias para el progresivo establecimiento del mercado común que, por su amplitud o naturaleza, no puedan ser enteramente financiados con los diversos medios de financiación existentes en cada uno de los Estados miembros ;

c) proyectos de interés común a varios Estados miembros que, por su amplitud o naturaleza, no puedan ser enteramente financiados con los diversos medios de financiación existentes en cada uno de los Estados miembros. "

"the spatial pattern of investment has been strongly biased towards the European Commission's priority problem regions in the southern and north-western peripheries of the Community" (36).

Si embargo, y como ya hemos referido al exponer nuestra opinión sobre las previsiones regionales del TCEE, el BEI por sí sólo no podía, a pesar de tener una cierta vocación regional, constituirse en el instrumento de la CE para encarar la problemática regional.

" Les resultats on été sans aucun doute positifs mais non déterminants. Cette constatation ainsi que l'adhésion à la Communauté de nouveaux Etats membres dont les territoires comportent des zones importantes de sous-développement, on fait ressortir l'inadéquation de l'intervention de la Banque dans ce secteur à cause, entre autres, des mécanismes opérationnels rigides auxquels elle doit se conformer et des moyens relativement modestes dont elle dispose. Cela a donc abouti à l'institution, par un

règlement du Conseil du 18 mars 1975 qui se réfère à l'article 235 du Traité , d'un Fonds Européen de développement régional " (37)

(36).- D. A. PINDER, 'Small Firms, Regional Development and the European Investment Bank', en Journal of Common Market Studies, volume XXIV, n° 3, march 1986, pp. 171 - 186, en concreto, pag. 185.

(37).- F. MOSCONI, en J. MEGRET Y OTROS, Le Droit de la Communauté économique Européenne, volume 8, La Banque Européenne d'Investissement, Université Libre de Bruxelles, I. E. E., Bruxelles, 1979, pag. 17.

4. LA PRC Y EL FENOMENO DE LA INTEGRACION

En el apartado anterior concebíamos a la PRC como una política positiva, y constatábamos que su nacimiento jurídico tenía lugar a mediados de la década de los setenta, con la creación del primer instrumento de finalidad expresa regional, el FEDER.

En el presente apartado intentaremos referir aquellos condicionantes que vinieron a determinar el nacimiento y desenvolvimiento de la PRC.

En este sentido, podemos afirmar que el factor principal que determinó la creación del FEDER y el surgimiento jurídico de una serie de instrumentos regionales fue la primera ampliación comunitaria y la corroboración de la profundización de los desequilibrios entre las regiones de los diversos Estados que participaban en la integración económica (38).

Hay sin embargo, una serie de contradicciones que

explican que la PRC tardara tanto en conformarse jurídicamente (ya que, como hemos dicho, el FEDER fué sólo el primer paso). C si se prefiere, hay una serie de factores en tensión que han influido decididamente en la conformación de la PRC tal y como hoy la conocemos. En este sentido, podríamos decir que han existido y existen una serie de fuerzas que han operado a favor de la existencia de una Política regional independiente (A), y otra serie de factores que han estado en contra de la existencia de una tal política (B). Así, la PRC actual sería el fruto de esta tensión a lo largo del tiempo. Pretenderemos seguidamente ofrecer una relación enumerativa y esquemática de estos factores.

A.- En primer lugar, veamos aquellos factores a favor de

(38).- Cf. René UHRICH, Pour une nouvelle politique de développement régional en Europe, Economica Paris, 1983, especialmente en su primera parte ("Le Constat"), pp. 11 - 41. Asimismo, vid. el cap. 2 de la obra de N. VANHOVEN - L. H. KLAASSEN, cit., "The regional disparities in the European Economic Community", pp. 48 - 110. A este respecto, LINAN NOGUERAS, D. J., op. cit., pp. 270 y ss.

la existencia de una política regional común y autónoma (39).

- De un lado, tendríamos que el mismo fenómeno de la integración opera a favor de la existencia de una tal política. La prosecución de fases o etapas en la integración, y muy especialmente, la Unión Económica y Monetaria, requiere de una política regional que amortigüe los impactos de la integración en determinadas regiones o países. Así pues, desde un punto de vista económico, habría necesidad de una política regional independiente que haga

(39).-VANHOVE y KLAASSEN dan una serie de razones que tanto en un plano nacional como en el plano comunitario impulsan a la existencia de una política regional. Las referidas a la necesidad de una FRC serían las siguientes : motivos de crecimiento económico, motivos sociales, factores medioambientales, factores políticos, factores genéricos de la CE, el riesgo de "overbid", la realización de la unión económica y monetaria, la realización de otras políticas comunes, la necesidad de contrarrestar el impacto del proceso de integración, en op. cit., capítulos 2 y 10.

viable y factible el avance en el proceso de integración (40).

- En segundo lugar, tendríamos que algunas instituciones comunitarias operarían a favor de una Política Regional, por mor de la necesidad de credibilidad política en la integración (41).

(40).- Estos desequilibrios, por otra parte, se irían agudizando conforme la integración adquiriera mayor entidad : "A monetary union between regions or countries with important differences in development must provoke a worsening of regional imbalance", N. VANHOVE, L. H. KLAASSEN, op. cit., pág. 245

(41).- Esencialmente, Comisión y Parlamento Europeo ; cf. Yves MENY, "Should the Community Regional Policy be scrapped ?", en C. M. L. Rev., vol. 19, nº 3, 1983, en particular pp. 380 - 384. En relación a la necesidad de credibilidad política como motivo de una Política regional comunitaria, subrayaremos la siguiente cita : "a Community regional policy was one cornerstone because (...) serious economic and social inequalities existed, and would likely

- Los países más directamente afectados por las consecuencias negativas de la integración tendrían asimismo un gran interés en la formación de una Política Regional de gran entidad y alcance. Efectivamente, estos países más débiles económicamente no verán sino con verdadera ilusión el establecimiento de una robusta política regional, ya que ello les permitiría tener a su alcance mecanismos jurídicos y financieros de finalidad regional con los que compensar y, en lo posible, corregir, el desequilibrio que en sus regiones o en el conjunto de su economía provoca el fenómeno de la integración (42).

increase, within several sub-regions of the Community. If major steps were not taken to reverse this rich-poor syndrome, then it would be politically infeasible to move towards the construction of a new Europe", Ross B. TALBOT, en op. cit., pag. 201.

(42).- La misma creación del FEDER fué en gran parte debida a los intereses comunes italo-británicos en el plano regional, cf. la obra de Ross B. TALBOT, cit.

Por último, habría una serie de factores de diversa índole y de menor entidad, tales como los intereses públicos o privados de carácter nacional (43).

B.- En relación a los factores que operan en contra de la elaboración de una PR autónoma, tendríamos :

- La integración misma , cuyas líneas básicas son de carácter negativo, operan en contra de una PRC, ya que sólo pueden oponer obstáculos a su desarrollo . Y ello, en un

(43).- vid. Paul TAYLOR, The Limits of European Integration, Columbia University Press, Nueva York, 1983, pp. 41 - 51 ("National decision-making and the Communities") ; también, William AVERYT, "Eurogroups, clientela, and the European Community", en International Organization, vol 29 number 4, autumn 1975, pp. 949 - 972..

doble sentido : por una parte, toda introducción de avances en la PRC supone siempre una "excepción" a la normativa básica del Tratado (44) ; por otra parte, tendríamos que no existirían mecanismos de articulación expresos de política regional, por lo que su creación y potenciación ha sido en extremo, difícil (45).

(44).- Pensemos por ejemplo en todo el sistema establecido de ayudas estatales de finalidad regional, que se rige en su conjunto por la vía de excepciones a las normas sobre competencia (art. 92 TCEE).

(45).- Causa evidente de esta dificultad es la ausencia de instancias jurídicas para su instauración y desarrollo. Así, todo avance importante en la PRC ha debido hacerse por la vía del art. 235 TCEE, que exigía unanimidad en la adopción de los Reglamentos. Otro tanto podríamos decir de los avances introducidos por el Acta Única, que requirieron asimismo la unanimidad intergubernamental.

- Otro factor a considerar sería el de que las políticas regionales constituyen en todos los Estados un importante elemento de la política económica nacional, por lo que cualquier intento de configurar un ámbito decisorio económico-legislativo de finalidad regional más allá de la competencia estatal encontraría obstáculos y reticencias a ceder precisamente estas competencias a las instituciones comunitarias (46).

- Por último, existirían determinados países en contra de una política regional autónoma, países bien situados económicamente que temerían que una política regional pensada y estructurada según criterios exclusivamente comunitarios marginaría la acción en su propio territorio,

(46).- Reticencia lógica si pensamos que la aplicación de principios comunitarios para la distribución de recursos no seguiría necesariamente los criterios nacionales de valoración. En este sentido ya entraríamos en otro tema, cual es el de la soberanía y el del traspaso

corriendo por su cuenta además la financiación de los desequilibrios de los otros Estados (47).

Una vez hemos enumerado los distintos factores (o, al menos, los más importantes en nuestra opinión) que han venido forjando a la PRC en el transcurso del tiempo, podemos comprender la dificultad de su afianzamiento y consolidación, precisamente por los intereses de distinta índole a los que afecta.

Estando pues la PRC en una encrucijada de intereses contrapuestos y vitales tanto para los Estados como para la esencia misma de la integración , se constituirá en un campo especialmente sensible a las alteraciones de índole histórico-políticas o económicas que afecten a la

de competencias a las instituciones comunitarias. Esta reticencia también puede atender a consideraciones de eficacia (la doctrina anglosajona es especialmente sensible en este punto), vid. a este respecto, H. W. ARMSTRONG, "The Reform of the European Community Regional Policy", en Journal of Common Market Studies, Volume XXIII, nº 4 June 1985, pp. 319 - 343.

integración europea (48) ; en este sentido, podremos afirmar que su vida ha sido un poco la vida de la CE, y que ha reflejado directa y fielmente en su concepción y articulación jurídica los principales acontecimientos ocurridos en el seno de la CE conforme éstos se iban produciendo (49).

Esta idea es fácilmente demostrable si observamos la relación directa existente entre primera ampliación, crisis

(47).- Compruébese a este respecto como los países de mayor renta per cápita han visto descender sus cuotas FEDER desde 1975 a 1984.

(48).- "regional development is a highly visible and politically sensitive policy area and thus most member states are less than willing to relinquish their prerogatives in this field particularly at a time of recession", J. MAWSON, M. RUIS MARTINS, J. T. GIBNEY, loc. cit., pág. 54. En el mismo sentido, CARCELEN CONESA, loc. cit., pág. 476.

(49).- "the regional policy is only one illustration -but a crucial one because of its intersectorial nature- of the Community's structural shortcomings", Yves MENY, loc. cit., pág. 337.

económica y creación del FEDER (50) ; problema presupuestario, segunda ampliación y primeros intentos y asentamiento de las bases de una PRC independiente (51) ; tercera ampliación, y creación de los Programas Mediterráneos Integrados. No podemos en consecuencia subestimar la importancia de los factores económicos y políticos en el proceso de formación de la PRC (52) ,

(50).- "The first enlargement of the Community (...) was to promote the passage from a "passive" to a "positive" regional policy, Ibidem, pág. 373.

(51).- Subrayando el papel del problema presupuestario en la PRC, J. MAWSON, M.R. MARTINS, J.T. GIBNEY, loc. cit., pág. 20 ; B. DE WITTE, "The reform of the European regional Development Fund", en C. M. L. Rev. , 23, 1986, pp. 419-440, concretamente págs. 419-420 ; H. WALLACE "Distributional...", loc. cit., pp. 99-105.

(52).- "In charting the evolution of the Community's approach to regional policy it is clear that the policy has always been inextricably linked with the political bargaining process which is the essence of Community decision-making, reflecting the conflicts of interest between member states as well as the wider tensions between them and the Commission", J. MAWSON, M.R. MARTINS, J.T. GIBNEY, loc. cit. pág. 54.

proceso ciertamente inacabado y que ha ofrecido múltiples desfallecimientos (53), pero que en cualquier caso parece irse confirmando en los últimos años (54), aunque en ningún caso podamos compartir opiniones optimistas sobre la entidad y alcance efectivo de la PRC (55). Sea como fuere, no es nuestro objetivo el ofrecer cuenta detallada del proceso evolutivo de la PRC ; sin menoscabo de que hagamos posteriormente una pequeña referencia descriptiva del proceso jurídico de creación y desarrollo de la PRC, pensamos que este proceso puede observarse mejor al hilo de

(53).- Cf. el trabajo de MAWSON, MARTINS y GIBNEY cit.

(54).- Vid. J. ELIZALDE, "La reforma del FEDER : principios de una auténtica política regional comunitaria", en R. I. E., vol. 12, nº 1, enero-abril 1985, pp. 93 - 107.

(55).- Vid. a este respecto los críticos artículos de Yves MENY, loc. cit., y de H. W. ARMSTRONG, "The reform of the European Community Regional Policy ", cit.

las ideas que iremos desgranando en el siguiente capítulo
(53).

(50). - Sobre la evolución de la PRC, podemos citar entre la ingente bibliografía, : Claude ANDRE, "La Politique Regionale de la Communauté Européenne", en el libro de Y. MENY (Dir) Dix ans de Régionalisation en Europe Bilan et perspectives 1970-1980, Cujas, Paris 1982, pp. 305 - 319 ; Trevor BUCK , "Regional Policy and European Integration", en Journal of Common Market Studies, vol. XII, nº 4, June 1975, pp. 368 - 378 ; CARCELEN CONESA, loc. cit., Oriol CASANOVAS Y LA ROSA, "La Política Regional Comunitaria. Las ayudas financieras de la Comunidad y el desequilibrio territorial en España", en La integración de España en las Comunidades Europeas y las Competencias de las Comunidades Autónomas, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1983, pp. 75 - 93, en especial, pp. 83 - 89 ; A. CASASNOVAS SESE, "El Régimen jurídico del FEDER", en R.L.E. , vol. 11, setiembre-diciembre 1984, nº 3, pp. 831-847 ; G. J. CROXFORD, M. WISE, B. S. CHALKLEY, "The Reform of the European Regional Development Fund : A preliminary Assessment", en Journal of Common Market Studies vol. XXVI, nº 1, september 1987, pp. 25 - 38 ; Julian CURRALL, "Le Fonds Européen de Développement Régional - Des origines jusqu'a l'Acte Unique Européen ", en C. D. E. 1988, nºs 1 - 2, pp. 39 - 102 ; J. ELIZALDE , loc. cit. ; J. VAN DOORN, "European Regional Policy : An evaluation of recent developments", en Journal of Common Market Studies , vol. XII, nº 4 , June

1975, pp. 391 - 401 ; Daniel GADBIN, "Quelle Politique Régionale pour la Communauté économique Européenne ?", en R. M. C. nº 314, février 1988, pp. 68 - 74 ; Milagros GARCIA CRESPO "La Política Regional frente al reto Comunitario", en Noticias C. E. E. nº 34, noviembre 1987, pp. 109 - 120 ; Stephen GEORGE, "Regional Policy", en la obra de Juliet LODGE, Institutions and Policies of the European Community, Frances Pinter, London, 1983, pp. 85 - 96 ; del mismo autor, "Regional and Industrial Policy", en la obra, también de J. LODGE, The European Community - Bibliographical Excursions, Frances Pinter, London, 1983, pp. 117 - 125 ; J. GONZALEZ ALONSO, "El Fondo Europeo de Desarrollo Regional", en Revista de Estudios Regionales, setiembre-Diciembre 1987, nº 19, pp. 21-42 ; Vincenzo GUIZZI, Comunità Europea e Sviluppo del Mezzogiorno, Giuffrè Ed. Milano 1978, en particular el Cap. III, "Politica Regionale", pp. 199 - 247 ; R. J. JARRET, "Disincentives : The other side of Regional Development Policy", en Journal of Common Market Studies, vol XIII nº 4, June 1975, pp. 379 - 389 ; Umberto LEANZA, "L'Evoluzione della politica Comunitaria di Sviluppo Regional", y "Osservazioni al progetto della Politica Regionale nella Comunità Europea", ambos en Saggi di Diritto delle Comunità Europee Giannini Editore, Napoli, 1981, pp. 429-452 y 351-369 ; MEGRET, "La Politique Régionale Communautaire", en Le Droit de la Communauté Economique Européenne, vol 6- Politique Economique - Tomo

1, Université Libre de Bruxelles - I. E. E., 1976, pp. 289 - 346 ; E. T. NEVIN, "Regional Policy", en el libro de Ali M. EL-AGRAA (Ed.), The Economics of the European Community 2nd. Edition, Allan/St. martin's Press, Oxford-New York, 1985, pp. 338 - 361 ; ; M. Rui MARTINS - J. MAWSON, "The Developmnet of the «programme approach» in the Common Regional Policy", en Town Planning Review, volume 54, number 1, January 1983, pp. 63 - 82 ; Nicolas MOUSSIIS, "La Politique Régionale", en el libro Les Politiques de la CEE, Dalloz, 1982, pp. 191 - 241 ; del mismo autor, "Le cadre Juridique de la Politique Régionale Communautaire", en R. M. C., nº 263, janvier 1983, pp. 4 - 5 ; Modesto OGEA MARTINEZ-OROZCO, "La Política Regional en la CEE y en España : aspectos financieros", en Documentación Administrativa, nº 201, julio-setiembre 1984, pp. 707 - 744 ; J. MAWSON M. R. MARTINS, J. T. GIBNEY, loc. cit., ; René UHRICH, op. cit., pp. 45 - 54 y 180 - 182 ; L. PAREJO ALFONSO, "La Política regional de la Comunidad Económica Europea", en Tratado de Derecho Comunitario Europeo - Estudio sistemático desde el derecho español, Civitas, Madrid, 1986, Tomo III, pp. 573 - 636 ; François PERRIN, La Politique Régionale et la Communauté Economique Européenne, Cahiers de l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, Ed. Cujas, 1970 ; Paul ROMUS, L'Europe et les Régions, Ed. Labor, Bruxelles, 1979, pp. 219 - 227, así

como Economie Régionale Européenne, Presses Universitaires de Bruxelles, 1983, pp. 305 - 315 ; "La Política Regional y la adhesión de España a la Comunidad Europea", en R. I. E., 1984 - 2, pp. 399 - 413 ; "La création du Fonds Européen de développement Régional : début de la politique Régionale Européenne", en R. M. C., nº 184, avril 1975, pp. 149 - 152 ; "La Politique Régionale", Chapitre IV del libro de LASOK-SOLDATOS The European Communities in action, Bruylant Bruxelles, 1981, pp. 333-351 ; SOBRINO HEREDIA, J. M., La situación regional en las Comunidades Europeas : perspectivas para Galicia, Universidad de Santiago de Compostela, 1983, pp. 39 - 47 ; SENEN FLORENSA PALAU, "La política regional de la CEE. Fundamentos e instrumentación", en R. E. I., vol. 7, nº 2, Abril - Junio 1986, pp. 501 - 541, en especial pp. 507 - 511; Dennis SWANN, op. cit., pp. 201-220 ; C. G. SALLUSTIO SALVEMINI, Gli Squilibri Regionali nella Comunità Economica Europea e Insufficienza dello SME, Giuffrè Editore, Milano 1980 ; SIDJANSKI - RICQ (Ed.) Les politiques Regionales en Europe, Editions Régionales Européennes, Genève, 1982 ; Ross. B. TALBOT, op. cit. ; N. VANHOVEN - L. H. KLAASSEN, op. cit., Cap. 10, en concreto páginas 397 - 404 ; J. VAN GINDERACHTER, "La política Regional..." cit. ; H. WALLACE, "Distributional ...", loc. cit. ; J. A. WINTER, "The European Regional Development Fund and the principle of additionality", en Orde. Liber Amicorum Pieter Verloren Van Themaat, Deventer, 1983, pp. 365 - 380 .

5. ENSAYO DE CONCEPTUALIZACION JURIDICA DE LA PRC

Utilizaremos para nuestro estudio una definición instrumental y amplia de la PRC, a efectos de poder contar desde un punto de vista jurídico con una referencia de acotamiento lo más extensa posible (57) ; hablaremos,

(57).- M. MELCHIOR utiliza una definición sencilla de Política regional (desde un punto de vista genérico) al referirse a ella como "La politique destinée à assurer un développement économique équilibrée ou harmonieux à l'intérieur d'un espace géographique donnée, et, partant, entre les diverses composantes de cet espace", en loc. cit., pp. 25 - 26 ; una definición parecida, útil desde un punto de vista jurídico, sería la ofrecida por Paul ROMUS : "La politique régionale consiste dans un ensemble de mesures, généralement législatives, dont le but est de

pues, de Política Regional Comunitaria en cuanto cuerpo de medidas normativas (58) de muy diverso orden establecidas por la Comunidad Europea para , 1) coordinar las políticas regionales nacionales, 2) coordinar otras políticas e instrumentos financieros comunitarios y, 3) establecer específicos instrumentos regionales comunitarios (59), todo ello con la finalidad

rétablir une répartition plus équilibrée de la population, des activités économiques et de la prospérité sur un territoire donnée", en L'Europe et les régions cit., pág. 31. A nosotros, al tratar la política regional en el ámbito comunitario desde un punto de vista jurídico, nos interesa ofrecer mayores elementos descriptivos y finalistas de ese conjunto de medidas legislativas de incidencia regional directa. Abandonaremos cualquier intento de resumir los problemas planteados por el término región, o de las distintas definiciones utilizadas para hablar del término política regional. Los estudios desde un punto de vista económico son extensísimos.

de corregir las desigualdades regionales existentes entre los Estados miembros antes y como consecuencia de la creación de las Comunidades Europeas (60).

(58).- Al referirnos a la PRC como cuerpo de medidas normativas estamos utilizando una definición instrumental, ya que no es evidente la cohesión de tal cuerpo jurídico ; sin embargo, y a los fines que nos interesa, puede resultarnos útil el considerar conjuntamente la producción jurídica de incidencia regional directa. Sólo tras estas precisiones podemos afirmar que la PRC es un "cuerpo de medidas normativas".

(59).- Estos tres puntos serían los "three interrelated strands of development" que MAWSON, MARTINS y GIBNEY identifican en la PRC, cf. loc. cit., pág. 27. A estas tres ideas serían así mismo reductibles los cuatro objetivos que para 1985 señalara Grigoris VARFIS en "Vers une politique régionale plus coordonnée et plus incisive", Commission des Communautés Européennes, Fonds Européen de Développement Régional - Dixième Rapport annuel (1984), Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés Européennes, 1986, Préface, vi.

Si procedemos a esquematizar este cuerpo de medidas legislativas (y habida cuenta del articulado que se introdujo en el T.C.E.E. tras la entrada en vigor del Acta

(60).- Sobre el aumento de los problemas regionales como consecuencia de la creación del mercado común, vid. Dennis SWANN, op. cit., pp. 203 - 206 ; Ramón Tamames, Prólogo al libro de L. LAZARO ARAUJO - M. MOLINA IBÁÑEZ, op. cit., así como notas (23) y (24) de este estudio. La utilización, por otra parte, de una definición de la PRC como la referida permite disponer de un planteamiento de la misma bien distinto al de autores como, por ejemplo, Rafael ILLESCAS, que en nuestra opinión enfocan sólo parcialmente la realidad de la PRC : "El objetivo (de la PRC) (...) se actúa a través de instrumentos específicos y en concreto mediante un órgano político y dos entes financieros : el Comité de Política Regional de una parte, y, de otra, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Banco Europeo de Inversión (BEI) ", en Europa hacia el Sur, Fundación Universitaria de Jerez, Jerez, 1986, página 128. A nuestro entender, con la simple enumeración de de estos instrumentos se ofrece un cuadro incompleto y parcial de la PRC.

Unica Europea (61)), nos encontraríamos en términos globales con los siguientes instrumentos jurídicos (62) :

.En cuanto derecho comunitario originario :

.El reconocimiento en el TCEE de la Política Regional, si bien no se le

(61).- Los nuevos artículos que el Acta Unica Europea incorpora al TCEE en relación al plano regional son transcritos en el Anexo II de nuestro trabajo.

(62).- Nos referimos en nuestro estudio a los instrumentos de incidencia directa. Los de incidencia indirecta serían, esquemáticamente, los siguientes : las excepciones admitidas en consideración a objetivos de política regional (política de transportes, régimen de competencia comercial, medidas de salvaguardia) ; medidas de política regional en el marco de otras políticas (ayudas en el marco de la CECA, ayudas del FEOGA, Fondo Social Europeo), bien entendido que en el caso de estas últimas no consideramos en sí tales

da literalmente esta denominación
(63).

.El reconocimiento en el TCBE de
cada una de las tres líneas princi-
pales de acción que componen la
Política Regional (esencialmente,

ayudas o medidas, pero si en cambio los instrumentos de
coordinación de estas ayudas (Hemos utilizado en parte el
esquema expositivo seguido por Oriol CASANOVAS Y LA ROSA en
loc. cit.. Dejamos, pues, en principio a un lado estos
mecanismos para analizar con mayor nitidez el cuerpo
normativo de vocación directa regional.

(63).- Se le da en cambio la denominación de Cohesión
Económica y Social, en el nuevo artículo 130 A del TCBE.
Ver infra, nuestro epigrafe "Una interpretación global de
la PRC según las disposiciones del Acta Unica Europea",
donde ofrecemos una explicación de la introducción de esta
denominación .

artículos 130 B, 130 C, 130 D)

(64).

.En cuanto derecho comunitario derivado :

.Un conjunto de actos dirigidos a la coordinación de las Políticas regionales nacionales (65).

.Un conjunto de actos encaminados a la coordinación de otras políticas e instrumentos financieros (66).

(64).- La coordinación de las políticas regionales nacionales y de otras políticas comunitarias queda reconocida en el TCEE en el nuevo artículo 130 B ; el reconocimiento del principal instrumento regional comunitario, el ,FEDER, queda establecido en el nuevo artículo 130 C. Por último, la coordinación de Fondos estructurales queda consagrada y encajaría en el nuevo artículo 130 D, esencialmente.

.Un conjunto de actos dirigidos al establecimiento de una política positiva regional comunitaria (67).

Así mismo podemos encontrar en los tres puntos

(65).- Así, por ejemplo, el Dictamen de la Comisión, de 23 de Mayo de 1979, relativo a los Programas de Desarrollo Regional ; la Recomendación de la Comisión de 23 de Mayo de 1979 a los Estados miembros, relativo a los Programas de Desarrollo Regional, ambos en el D.O.C.E. L 143 de 12.06.1979, págs. 7 y 9, respectivamente, en D.O.C.E. - Edición Especial 1985, 14 - Política regional, volumen 01, pp. 16 a 18.

(66).- Aquí citaríamos como ejemplo significativo el reglamento (CEE) nº 2088/85 del Consejo, relativo a los Programas Integrados Mediterráneos, D.O.C.E. L 197 de 27.07.1985, pp. 1 y ss., en D.O.C.E. - Edición Especial - 1985, 14 - Política Regional, volumen 02, pp. 3 a 11, así como el Reglamento (CEE) nº 2052/88 del Consejo de 24.06.1988, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes, e, D. O. C. E. 1 185 de 15.7.1988, pp. 9 - 20.

anteriores actos no previstos en los Tratados que inciden en la materia (68).

(67).- Instrumentos jurídicos creadores, por ejemplo, del FEDER y del Comité de Política Regional , respectivamente reglamento (CEE) 724/75 del Consejo de 18 de Marzo de 1975, J.O.C.E L 73 de 21.03.1975 y Decisión (CEE) 75/185 del Consejo de 18 de Marzo de 1975, D.O.C.E. L 73 de 21.03.1975, en D. O. C. E. - Edición Especial - 1985, 14 - Política Regional, volumen 01, pp. 3 - 4 .

(68).- Sería el caso por ejemplo de la Resolución del Consejo de 6 de Febrero de 1979, relativa a las orientaciones de la Política regional comunitaria , D. O. C. E. C 36 de 9.02.1979, pag. 10, en D.O.C.E. - Edición Especial - 1985, 14 - Política regional, volumen 01, pág. 13.

6. INTERPRETACION GLOBAL DE LA PRC SEGUN LAS
DISPOSICIONES DEL ACTA UNICA EUROPEA

Las reformas que introdujo el Acta Unica Europea en el TCEB requieren cierta atención por nuestra parte (69).

En relación al tema que nos ocupa, el Acta Unica introdujo en el T.C.E.E. cinco nuevos artículos, bajo la

(69).- En general, sobre el tema del Acta Unica, puede verse : Francisco ALDECOA LUZARRAGA , "El Acta Unica Europea. Un paso incierto en la profundización comunitaria hacia la Unión Europea", en Revista de Estudios Internacionales, vol. 7, número 2, Abril - Junio 1986, pp. 543 - 563 ; del mismo autor "La reforma de la Comunidad Europea . Problemas y perspectivas", en Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz - 1986, pp. 169 - 215, en concreto, pp. 195 - 203 ; Emilio BONET MARCO, Introducción al Acta Unica, ESIC, Madrid, 1988 ; Richard CORBETT, "The 1985 Intergovernmental Conference and the Single European Act ", en The Dynamics of European Union. Edited by Roy

subsección IV (Cohesión Económica y Social) de la Sección II (Disposiciones relativas a los fundamentos y a la política de la Comunidad) del Capítulo II (Disposiciones por las que se modifica el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea) (70); en este nuevo articulado hay diversas referencias explícitas a la problemática regional.

Pryce, Croom Helm, London, 1987, Chapter eleven, pp. 238 - 272 ; J. ELIZALDE, "El Acta Unica Europea", en Gaceta Jurídica de la C.E.E., D - 7, 1987, pp. 365 - 401 ; H. J. GLAESNER, "L'Acte Unique Européen", en R. M. C. nº 296, junio 1986, pp. 307 - 321 ; Jean - Paul JACQUÉ, "L'Acte Unique Européen", en Revue Trimestrielle de Droit Européen, nº 4, 1986, pp. 575 - 612 ; Juliet LODGE, "The Single European Act : Towards a New Euro - Dynamism ? ", en Journal of Common Market Studies, volume XXIV, nº 3, March 1986 ; Jean DE RUYT, L'Acte Unique Européen, Université Libre de Bruxelles, 1987 ; J. LINAN NOGUERAS, "Cooperación Política y Acta Unica Europea", en R. I. E., vol. 15, 1988-1, pp. 45 - 74 ; Jacques NEMROD, Le Mal Européen - Le surprenant trompe-l'oeil de "l'Acte Unique", Rivages, Paris, 1987 ; P. PESCATORE, "Some critical remarks on the 'Single European Act' ", en C. M. L. Rev., vol. 24, number 1, 1987, pp. 9 - 18 ; D. EDWARD, "The impact of the Single Act on the institutions " C. M. L. Rev., vol. 24, number 1, 1987, pp. 19 - 30 ; G. BOSCO, "Commentaire de l'Acte Unique Européen ", en C. D. E., 1987, 4 - 5, pp. 333 - 382 .

Intentaremos resumir el contenido de lo establecido en este Título V, diciendo que, esencialmente, la aportación del Acta Unica en este terreno es la siguiente : a) hay un reconocimiento expreso del objetivo general comunitario de reducción de las diferencias entre las diversas regiones y del retraso de las regiones menos favorecidas (art. 130 A); b) se reconoce expresamente al FEDER, señalándole un objetivo más definido y concreto que el citado anteriormente : la corrección de los principales desequilibrios regionales, mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en decadencia (art. 130 C) ; c) los Estados habrán de coordinar sus políticas económicas para alcanzar el objetivo general del art. 130 A, y la Comunidad mediante sus políticas comunes considerará este objetivo general más los establecidos en el art. 130 C (art. 130 B) ; d) hay asimismo un mandato a la Comisión para que presente una

(70).- El articulado del nuevo Título V del TCEE lo hemos recogido en el Anexo II de nuestro trabajo.

propuesta global sobre los Fondos estructurales con la idea de coordinar sus intervenciones entre si y con las de los otros instrumentos financieros para así contribuir a la consecución de los objetivos de los arts. 130 A y 130 C (art. 130 D) , e) por último, las decisiones de aplicación relativas al FEDER las adoptará el Consejo por mayoría cualificada, dentro del procedimiento de cooperación con el Parlamento Europeo (los otros Fondos siguen manteniendo aplicable e inalterada la normativa existente) (art. 130 E). Hay, finalmente, una Declaración en el Acta final relativa al art. 130 D, donde se recuerda las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de marzo de 1984, en el sentido de que los medios financieros destinados a las intervenciones de los Fondos serán aumentados de forma significativa.

Una vez hemos descrito someramente el contenido básico de este nuevo Título V relativo a la "Cohesión Económica y Social" , podemos intentar analizar ahora cómo la doctrina ha interpretado el alcance de este nuevo articulado.

Los diversos autores que, con ocasión de la firma y entrada en vigor del Acta Unica Europea, se han ocupado del tema concreto de la acción regional, han interpretado el nuevo Título de Cohesión Económica y Social de diversas formas.

Básicamente, podemos decir que, de una parte, hay autores que consideran que nos encontramos ante una nueva política de la Comunidad Europea; por otra parte, habría otra serie de autores que mantendrían que la acción regional vendría a ser implantada y reconocida en el TCEE mediante únicamente dos artículos, formando parte o inscribiéndose en la Política de Cohesión Económica y Social. Vamos a analizar brevemente las posiciones de estos dos grupos de autores.

En primer lugar, veamos a aquellos que consideran que, efectivamente, nos encontramos ante una nueva política comunitaria. Resaltarían estos autores la denominación (absolutamente nueva en la terminología comunitaria) de "Cohesión Económica y Social", y subrayarían muy especialmente la cuestión política subyacente en las negociaciones que desembocaron en la adopción del presente Título (compensación a los países del sur de Europa ante la perspectiva de la consecución del mercado interior),

así como la necesidad que para esta nueva política impone el artículo 130 D de llevar a cabo una efectiva coordinación de los diversos Fondos estructurales comunitarios mediante la elaboración por parte de la Comisión de una propuesta global (71) .

(71).- Jean DE RUYT (op. cit., pp. 195 - 202) ofrece la siguiente explicación de la introducción de este Título V por el Acta Unica, quizás con un lenguaje poco científico : "Les pays les moins avancés de la Communauté eurent donc beau jeu de dire que si les plus forts profitaient de l'ouverture du marché, il fallait qu'une partie du profit retiré soit «recyclé» chez eux pour contribuer aux adaptations structurelles, qui permettraient à leur économie de partager le gâteau commun. (...) Pour y répondre, la Commission proposa, (...) de transformer les actions ponctuelles développées pragmatiquement depuis les années 70 à partir des Fonds structurels en une véritable politique qu'elle appela de manière assez adéquate «la politique de cohésion économique et sociale» de la Communauté. Il ne s'agit pas, en effet, d'un simple effort de solidarité (...). Il s'agit de donner à la Communauté la cohésion nécessaire pour permettre à chacune de ses régions de tirer un profit normal de sa participation à l'ensemble" (pág. 195). DE RUYT entiende esta nueva política como, esencialmente, de coordinación de los Fondos estructurales con un objetivo general de alcance regional. Para ello busca, desde el TCEE hasta nuestros días, las

En segundo lugar, tendríamos aquellos autores que

muestras de la coordinación de estos Fondos, donde el FEDER no es sino una aporte más y , su reconocimiento por el Acta Unica, una consecuencia lógica al ser el único Fondo no reconocido en el Tratado. En suma , se trataría de una nueva política, de grandes parecidos a la anterior PRC, pero con unos fines más ambiciosos y un telón de fondo más profundo ("La mise en oeuvre de la politique de cohésion n'est qu'une conséquence logique à tirer à la fois de l'élargissement et de la réalisation complète du marché intérieur" , pág. 201), donde la piedra angular es la coordinación de fondos estructurales.

Jean - Paul JACQUÉ participa también (loc. cit., pp. 602 - 603) de esta concepción de ser la Cohesión Económica y Social una nueva política. La explicación, en su caso , es de orden exclusivamente político : "La réalisation du marché intérieur pouvant conduire à faire peser des contraintes sur les états les moins développés, l'accent mis sur la nécessité de mettre en oeuvre une politique visant à réduire les écarts de développement entre les régions était un des moyens d'obtenir l'adhésion de ceux-ci à l'Acte" (pág. 602). JACQUÉ asimismo se deja llevar por la idea de que la intervención coordinada de Fondos es el elemento y medio principal : "L'effet le plus important

entenderían que la única referencia a la acción regional

devrait résulter de la coordination des interventions" (pág. 603); es precisamente esta su concepción la que le lleva a asombrarse de la adscripción de los tres Fondos a esta política : "il ne faut pas oublier que le F.E.O.G.A. «orientation» et le Fonds social ont d'autres qualités que de contribuer au développement des régions les moins favorisées" (pág. 603) . De esta forma encuentra las contradicciones de la interpretación que ha elaborado (posteriormente intentaremos demostrar cómo esta adscripción no tiene porqué ser contradictoria, cuando ofrezcamos nuestra interpretación, vid. infra, pág...)

José ELIZALDE (loc. cit., pp. 386 - 387) participa a nuestro entender en este grupo de autores que confieren un carácter absolutamente nuevo a esta política , acentando en su caso los niveles políticos de la Cohesión Económica y Social . En este orden de ideas, ELIZALDE explicita claramente las concepciones ante las que debe optarse para interpretar este Título V , y, en concreto, el término "cohesión" : o bien nos encontraríamos ante una compensación para las economías menos desarrolladas ante los efectos de la realización del mercado interior (lo que él denomina "la dimensión solidaria de la aceleración de la integración económica") , o bien los arts. 130 A y 130 E

comunitaria viene a ser la señalada en los artículos 130 A

tendrían una función racionalizadora-formal (reconociendo en un plano general a la coordinación de Fondos estructurales, y en un plano más concreto, al FEDER). Vemos que ELIZALDE bipolariza las dos concepciones que en nuestra opinión forman los dos grupos doctrinales de interpretación del nuevo Título V del TCEE. ELIZALDE opta decididamente por la primera opción (de ahí que nosotros lo adscribamos a este primer grupo de autores), cuando nos dice que la noción de cohesión ha de interpretarse "en el sentido más generoso de un pleno despliegue del principio de la solidaridad comunitaria en su sentido material" (página 387), rechazando de esta forma la segunda opción (que nosotros hemos configurado como la del segundo grupo doctrinal), esto es, la de concebir el Título V como una mera operación formal de consolidación jurídica y financiera. Las razones que le llevan a mantener estas ideas son esencialmente la relación de la reforma con la tercera ampliación y el objetivo explícito de reducción de las diferencias regionales recogido en el art. 130 A. El trasfondo político que en su opinión ha decidido la introducción de este articulado queda manifiesto cuando destaca la importancia que habrá de resultar para el Estado español: "este conjunto de disposiciones (...) vienen a mejorar así a posteriori las condiciones de la adhesión de

y 130 C de este Título. Explica así este segundo grupo que bajo el concepto de Cohesión Económica y Social se engloban una serie de acciones de distinto orden, no necesariamente

los Estados miembros del Sur de la Comunidad" (página 387). (posteriormente tendremos ocasión de rebatir estas ideas, cuando , infra, mantengamos nuestro particular punto de vista sobre la interpretación global del nuevo Título V del TCEE .)

Juliet LODGE (loc. cit., pág. 213), estimamos participa asimismo de las ideas este grupo doctrinal, ya que, a pesar de hacer una análisis esencialmente descriptivo de este Título V, señala que "The term cohesion refers to the principle of producing economic cohesion by reducing the gap between rich and poor and giving EC support to the economically disadvantaged or periphery states and 'reconverting' areas of industrial decline" .

Entendemos que Richard CORBETT (loc. cit., páginas 248 - 249) participa asimismo de las ideas de este grupo de autores.

todas identificables con la PRC . Y ello porque en este Título de Cohesión Económica y Social no se institucionaliza explícitamente a la PRC en el derecho comunitario originario (o no al menos con esa denominación) , ya que sólo se proporciona un reconocimiento jurídico expreso del FEDER (art. 130 C) y una inclusión de la problemática regional entre los objetivos de la Comunidad (art. 130 A), sin mención expresa alguna pues al establecimiento por parte de la Comunidad de una Política Regional propia (72).

(72).- En una primera lectura sólo resultaría evidente que los arts. 130 A y 130 C han sido redactados pensando en la PRC. Esta es por ejemplo la visión que adoptan autores como VANHOVE y KLAASEN, en op. cit., página 397, cuando , tras señalar que "The BEC summit of December 1985 in Luxembourg agreed to bring regional policy within the scope of the Single European Act" , únicamente mencionan como significativos los artículos 130 A, 130 B y 130 C, para añadir que "In fact, this is a consolidation of 25 years of preparation and implementation.", no mencionando en ningún caso a la coordinación de instrumentos estructurales como un elemento de la PRC, por lo que concluimos que estos autores entienden que la única aportación en este terreno del Acta Unica consiste en el reconocimiento formal por el

Sin embargo, estimamos que es muy otra la conclusión que debe deducirse del presente Título. En este sentido, nos situaremos en una posición distinta de las dos anteriores examinadas, ya que mantendremos la tesis de que el nuevo concepto de Cohesión Económica y Social es sinónimo del de Política regional Comunitaria.

Y ello porque, en nuestra opinión, el concepto de Cohesión Económica y Social del Acta Unica Europea englobaría lo siguiente:

a.- A la PRC en un sentido clásico: coordinación de políticas regionales nacionales y de otras políticas comunitarias más las acciones tendentes al establecimiento de específicos instrumentos regionales comunitarios (73).

TCEE de la PRC en sus puntos básicos (objetivos generales y FEDER) tal y como han sido tradicionalmente concebidos.

(73).- Hablamos de la PRC clásica por referencia a la coordinación de Fondos estructurales, idea más reciente (ver nota (62)); estos elementos se encontrarían reconocidos por los arts. 130 B y 130 C.

b.- Además, a la coordinación de Fondos existentes de finalidad estructural (FEOGA-O, FSE, FEDER) y de otros instrumentos financieros (74).

Y como quiera que nosotros entendemos a la PRC como un cuerpo de medidas legislativas que se encauzan precisamente en estas tres ideas o líneas de actuación referidas (coordinación de políticas regionales nacionales, coordinación de instrumentos financieros comunitarios y de otras políticas comunitarias, creación de específicos instrumentos regionales comunitarios) (75), no podemos por menos que concluir, al coincidir plenamente el contenido del concepto de Cohesión Económica y Social del nuevo Título V TCBE con nuestro concepto de PRC, que ambos conceptos son plenamente

(74).- Artículos 130 D y 130 C.

(75).- Ver supra, el epígrafe, " Ensayo de conceptualización jurídica de la PRC".

asimilables, describiendo las mismas realidades con diferentes denominaciones.

En defensa de esta tesis contamos con los siguientes argumentos :

a.- El articulado referente a la coordinación de Fondos estructurales se presenta como el principal escollo para la identificación Cohesión Económica y Social - PRC ; sin embargo, y a pesar de encontrarse actualmente en Direcciones Generales de la Comisión diferentes (76), entendemos que la coordinación

(76).- Mientras Política regional es el nombre de la Dirección General XVI, la Coordinación de Fondos estructurales es llevada a cabo por la D.G. XXII, de nueva creación, con el nombre de "Coordinación de Instrumentos Estructurales", Organigrama de la Comisión de las

de Fondos estructurales tiene un origen histórico dentro del ámbito de la FRC (77)

Comunidades Europeas, (Octubre 1986) . Luxemburgo, Oficina de Publicaciones oficiales de las CC.EE., 1986.

(77).- Vid. a este respecto "Report from the Commission of the European Communities to the Council pursuant to the Mandate of 30 May, 1980, en Bulletin of the European Communities - Supplement 1/81, especialmente los puntos dedicados a la política regional : 27 a 36, donde creemos se encuentra el origen teórico de esta idea de coordinación de Fondos estructurales , la causa de la aparición de esta idea optamos reside en el deseo de eficacia de finalidad regional.

Por otra parte, la actual gestión de las actividades comunitarias regionales por una u otra Dirección General no nos parece un argumento razonable en contra de lo que venimos manteniendo. En este sentido, hemos asimismo de decir que, poniendo un ejemplo de una actividad comunitaria , las operaciones integradas, aunque son gestionadas por la DG XXII (Vigésimo Informe General sobre la actividad de las Comunidades Europeas - 1986 ,

Por otra parte, es evidente que el Acta Unica Europea los engloba al darle a la coordinación de Fondos como único fin el "contribuir a la consecución de los objetivos enunciados en los artículos 130 A y 130 C" (reducción de las diferencias entre las regiones, y objetivos del FEDER, respectivamente) (78).

b.- Si bien es cierto que el artículo 130 A, primer párrafo, parece tan sólo tener como objetivo el introducir dentro del art. 2 TCEE

Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas - Luxemburgo. 1987, páginas 233 - 234) ,sin embargo estas operaciones son definidas en el art. 34 del nuevo reglamento FEDER de 1984 (y llevadas como acciones de Política regional desde que comenzó su estudio (1979), y sus primeras experiencias piloto en Nápoles y Belfast (1981)). Vid. a este respecto, infra, nuestro apartado "Las Operaciones integradas", dentro del Capítulo que dedicamos a los precedentes jurídicos de la acción integrada PIM.

(78).- Siendo gestionada esta coordinación por la Dirección General XXII, de reciente creación, lo lógico hubiera sido, de haberse considerado una nueva "política" independiente de la PRC, dedicarle una Subsección aparte

el concepto de cohesión económica y social (79) sin mayor especificación de este último contenido, el segundo párrafo de este mismo artículo da a nuestro entender el contenido esencial de lo que debe entenderse por Cohesión Económica y Social ("La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas"); esto es, según nuestra interpretación, el inciso "en particular" no debe entenderse como una descripción de la parte más relevante o prioritaria de un todo (la PRC como parte de la Política de Cohesión Económica y Social), sino más bien como la definición

dentro de la Sección II del Capítulo II del Acta Única y no englobarla conjuntamente con las líneas principales de acción de la PRC bajo la denominación de "Cohesión Económica y Social".

(79).- Efectivamente, no parece mera coincidencia la utilización de la expresión "desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad" del art. 2 TCEE en este nuevo artículo 130 A.

explícita y concreta del contenido y esencia de párrafo primero del artículo 130 A (ofreciendo pues el objetivo de la política de Cohesión Económica y Social ; pero no uno de sus posibles varios objetivos, sino el único posible).

c.- El hecho de que el articulado del Acta Única no mencione expresamente a la PRC ni a la acción regional es también un argumento a nuestro favor (nuestra tesis se destruiría automáticamente si el Acta única hablara sólo de la PRC en tres de los cinco nuevos artículos introducidos bajo el epígrafe "Cohesión Económica y Social").

d.- El art. 130 A, primer párrafo, habla de "desarrollar y proseguir" la acción de reforzamiento de la cohesión económica y social; no está refiriéndose este artículo a una nueva política si habla de "proseguir" una acción de la CE.

Una vez hemos fundamentado nuestra tesis de que la PRC es absolutamente asimilable a la idea de "Cohesión Económica y Social" del Acta Unica Europea, nos resta preguntarnos por qué, siendo equivalentes, se ha preferido utilizar una nueva denominación y abandonar para este caso la tradicional de "Política Regional Comunitaria".

A nuestro entender, las razones son en gran parte de orden político ; ofreceremos en este sentido cuatro razones que serían determinantes para la denominación final de "Cohesión Económica y Social"...

En primer lugar, una razón de prestigio : la opinión negativa existente sobre la PRC (en la doctrina, instituciones comunitarias y nacionales, opinión pública en general), aconsejaron como necesario no reincidir en la terminología, para así intentar ofrecer la imagen de una acción comunitaria nueva .

En segundo lugar, tendríamos la necesidad de dar el definitivo impulso a la práctica existente de coordinación de Fondos estructurales y de otros instrumentos financieros. Esta práctica, consecuencia de la necesidad

de eficacia en las intervenciones comunitarias, comienza a llevarse a cabo a través de las operaciones integradas, en un primer momento y experimentalmente, y posteriormente habría de ensayarse a gran escala con los P.I.M.. La necesidad de establecer un marco legal adecuado para esta práctica, de la que sólo se contaba con algunos artículos genéricos del FEDER como todo soporte, determinó que se reconociera formalmente y a nivel de derecho originario para así dar la impresión de reforzamiento de la acción comunitaria (el Reglamento sobre las funciones de los Fondos y su coordinación con instrumentos estructurales comunitarios de 1988 es, como posteriormente veremos, muy ambicioso en sus planteamientos). Pero como quiera que en el esquema clásico de intervenciones del FEDER esta práctica no tenía un arraigo legal razonable, pensamos que su introducción pudo mover a que se bautizara con una nueva denominación al conjunto, más completo jurídicamente, de intervenciones que conforman esta política comunitaria.

En tercer lugar, tanto de los estudios de la Comisión como de la doctrina de diversos autores, se desprende que la consecución del mercado interior podrá provocar un mayor desequilibrio entre los Estados que integran la Comunidad Europea (80) . Así, la Cohesión tendría una gran vocación hacia los países del sur de la CE, en el

sentido de otorgar una compensación por la consecución del mercado interior. Algunos autores incluso insisten en el hecho de que este Título de Cohesión tendría precisamente el papel de impulsar a los Estados mediterráneos a firmar y dar su aprobación al Acta Unica, y a su principal aportación, cual es la consecución del mercado interior para 1992 (81) .

Por último, y muy vinculado a este argumento anterior, tendríamos que la ampliación hacia el sur de la CE ha determinado una mayor profundización en las diferencias

(80).- Vid. R. ILLESCAS ORTIZ, "Construcción del Mercado interior comunitario e incentivos económicos en Regiones menos favorecidas", en Revista de Estudios Regionales, diciembre 1987, nº 19, pp. 43 - 57.

(81).- Es el caso de Jean-Paul JACQUÉ, cuando en loc. cit. se refiere a que "La réalisation du marché intérieur pouvant conduire à faire peser des contraintes sur les états les moins développés, l'accent mis sur la nécessité de mettre en oeuvre une politique visant à réduire les écarts de développement entre les régions était un des moyens d'obtenir l'adhésion de ceux-ci à l'Acte" (página 602).

norte-sur, o si se prefiere, en la dicotomía centro -
periferia (82).

Estos dos últimos argumentos nos parecen los más poderosos a la hora de buscar una nueva denominación a esta política. En suma, se trataría de una reforma de consolidación jurídica de lo ya existente. Lo que ocurre es que el principal problema regional actual en la CE es la tensión norte-sur, ya que la integración o el nivel de integración, al ser las unidades estatales participantes tremendamente desiguales o más desiguales que antes si cabe, ha precipitado o determinado la tendencia estructural a la desigualdad de una manera decidida.

(82).- Valorando este factor en la introducción de la Cohesión Económica y Social en el TCEE, K. BARLEBO-LARSEN, "La acción estructural comunitaria en las regiones afectadas por el declive industrial", en Ekonomiaz, 1987, nºs 7 - 8, pp. 25 - 31, en concreto, pág. 29 ; también, Jacques NEMROD, op. cit., pág. 35.

En este orden de ideas, estos dos argumentos no vienen sino a confirmar una hipótesis de política regional general, cual es, la de que efectivamente los verdaderos problemas regionales ya son los de las unidades estatales participantes en el proceso de integración, y que en consecuencia necesitan un mayor apoyo regional ; estos países no son sino los países periféricos y del sur de Europa. Por ello, una política regional desde un ángulo y criterios comunitarios, no puede ser otra que la que conciba una especial ayuda para estas regiones o países. Pensamos que esta especial proyección de la solidaridad comunitaria hacia los países más retrasados y afectados por la integración, que constituye la PRC tras la tercera ampliación, es lo que a algunos autores ha confundido y por ello han creído ver una nueva política redistributiva.

En resumen, podemos encontrar pues una explicación razonable políticamente a este cambio de denominación del Acta Unica Europea en que la opinión negativa existente sobre la PRC, el deseo de potenciar decididamente a la coordinación de instrumentos estructurales como nuevo elemento de acción comunitario, y el cambio de perspectiva que se opera en las necesidades de la PRC con la tercera

ampliación, aconsejaron buscar una denominación de distinto cuño apropiada al momento histórico (83).

Encontramos un argumento añadido a nuestra tesis en la propia definición que a nuestro entender ofrece el Consejo de Cohesión Económica y Social, en los Considerandos del Reglamento sobre funciones de los Fondos y coordinación de instrumentos financieros comunitarios, cuando señala que :

"Considerando que la actividad que se lleva a

(83).- Sin llegar a mantener nuestra posición, Bruno DE WITTE sin embargo no muestra muchos reparos cuando habla de la " Inclusion of regional policy into the EEC Treaty", en los siguientes términos : "The Single European Act (...) does not bring substantive innovations in the field of regional policy, but it does codify its main principles and would insert them into the EEC Treaty. The awkward situation of a Community Policy (...) which has been linked to the Community's constituent instrument only through the tenuous "implied powers" clause of article 235, will be redressed", en "The Reform of the European Regional Development Fund", loc. cit., en concreto pág. 439.

cabo a través de los Fondos estructurales, el BEI y los demás instrumentos financieros existentes, la coordinación de las políticas económicas y sociales de los Estados miembros, la coordinación de las políticas regionales nacionales, la coordinación de los regímenes nacionales de ayuda, y de otro tipo de medidas relacionadas con la implantación de políticas comunes y del mercado interior, se integran dentro de un conjunto de medidas tendentes a reforzar la cohesión económica y social, y que a la Comisión corresponde formular las propuestas adecuadas al respecto;" (84).

Esta es en nuestra opinión la expresión jurídica de lo que entiende la Comunidad por Cohesión Económica y Social : se trata como vemos de una relación descriptiva donde todos los elementos son reconducibles a alguna de las tres vías de actuación de la PRC que nosotros hemos señalado (85). De aquí que, al ser equivalentes en su

(84).- Quinto Considerando, Reglamento cit. en pág. 63.

(85).- La actividad de los Fondos, BEI y otros instrumentos financieros es reconducible a la vía de coordinación de instrumentos estructurales, así como a la vía de instauración de específicos instrumentos regionales comunitarios (por el FEDER, esencialmente); la coordinación de políticas regionales nacionales, de regímenes nacionales de ayuda, y de otro tipo de medidas relacionadas con la implantación de políticas comunes y del mercado interior son reconducibles a la vía de coordinación de políticas

contenido ambos conceptos, ambos sean por lo mismo intercambiables (al reflejar la misma realidad), y sólo entonces serian determinados factores politicos , históricos y económicos los que habrian intervenido en el cambio de denominación cuando se introdujo, como política, en el TCEE.

regionales nacionales, así como a la de coordinación de políticas comunitarias ; el principal escollo lo plantea la coordinación de las políticas económicas y sociales de los Estados miembros, pero, habida cuenta que la Cohesión Económica y Social del Acta Unica tiene una decidida y expresa proyección hacia la problemática regional ("Los Estados miembros conducirán su política económica y la coordinarán con miras a alcanzar también los objetivos enunciados en el artículo 130 A"), hemos de entender que esta coordinación va referida al aspecto e impacto regional de tales políticas, por lo que, en definitiva, es asimismo reconducible a la vía de coordinación de las políticas regionales nacionales.

Una vez hemos concebido unitariamente -siquiera sea a los solos fines de nuestro estudio- a la producción jurídica de finalidad regional directa, hemos de observar algunos factores que la han influido e influyen y cuyo estudio no podemos eludir : se trataría del papel preponderante desempeñado en este campo por el Consejo Europeo, y la no menos importante función desarrollada en el derecho comunitario regional por los actos atípicos.

Ambos factores encuentran un punto común de coincidencia en el hecho de que tienden a convertirse en una instancia de influencia en la producción jurídica de finalidad regional, no estando los acuerdos del Consejo Europeo ni las distintas formas de los actos atípicos previstas o regladas por el derecho comunitario .

Efectivamente, de una parte, tendríamos que el Consejo Europeo eludió utilizar los actos reglados que como formación del Consejo podía haber adoptado durante el

período anterior a su institucionalización por el Acta Unica Europea (1974 - 1987) (86). Por otra parte, los actos atípicos engloban una serie de actos cuyas denominaciones ocupan formalmente de las recogidas en el artículo 189 del Tratado C.E.E. . El hecho es decididamente preocupante , en la medida en que son estos factores precisamente quienes han ido determinando las líneas gruesas del dibujo general de la Política Regional Comunitaria, como a continuación intentaremos demostrar.

(86).- Ver nota (70).

7. LA INFLUENCIA DE LOS ACUERDOS DEL CONSEJO EUROPEO EN
LA PRODUCCIÓN JURÍDICA DE FINALIDAD REGIONAL

La naturaleza y características del Consejo Europeo han sido estudiadas por la doctrina (87), si bien no de

(87).- A este respecto, BLUMANN, Cl., "Le Conseil Européen", en R. T. D. E., 1976, nº 1, pp. 1 - 20 ; R. H. LAUWAARS, "The European Council", en C. M. L. Rev., 1977, vol. 14, pp. 25 - 44 ; LINAN NOGUERAS, D. J., "El Consejo Europeo y la estructura institucional comunitaria", en R. L. E., vol 11, nº 1, 1984, pp. 417 - 440 ; PARISI, N. , "Conferenze al vertice e Consiglio Europeo", en Rivista de Diritto Europeo, 1977, nº 1, pp. 25 - 51 ; ; TINDEMANS, L. , "Le Conseil Européen : un premier bilan, quelques reflexions", en Mélanges Déhaussse, Paris-Nathan, Bruxelles - Labor, 1979, vol. II, pp. 167 - 173. Dedicando algún apartado de su estudio a este tema, Vid. BONET, op. cit. ; G. BOSCO loc. cit. pp. 364 - 365 ; F. CAPOTORTI, 'Le statut juridique du Conseil Européen à la lumière de l'Acte Unique ' en F. CAPOTORTI, C. - D. EHLERMANN, y otros,

forma exhaustiva (88), con reconocimiento unánime de la

Du Droit International au Droit de l'Intégration - Liber Amicorum Pierre Pescatore, Baden - Baden, 1987, pp. 79 - 86 ; Colette COVA, "D'un sommet à l'autre", en R.M.C. nº 309, août-septembre 1987, pp. 471 - 472 ; Jacques LEPRINTE, "Comment construit-on l'Europe des Douze?", en R. M. C. nº 309, août-septembre 1987 pp 437-441, en concreto pág. 441 ; Brigitte LALCUX, "En lisant le Traité de 1957 : comment son application a suscité des développements qu'il n'avait pas prévus", en R. M. C. nº 309, août-septembre 1987, pp. 442-450, en concreto pág. 444 ; D. LASOK - J.W. BRIDGE, Law and Institutions of the European Communities fourth edition, Butterworths, London, 1987, pág. 210 ; F. MADI, The Law of the European Economic Community, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1978, pág. 40 ; PAMBOU TCHIVOUNDA, G., La Conférence au Sommet, L. G. D. J., Paris, 1980, pp. 140 - 145; PESCATORE, Pierre, "L'Executif communautaire : justification du quadripartisme institué par les Traités de Paris et de Rome", en C. D. E., 1978, nº 4, pp. 387 - 406, en especial pp. 400-401 ; SANCHEZ MORON, M., "El Consejo de Ministros", en Tratado de Derecho comunitario cit., Tomo I, pp. 93 - 113, especialmente pp. 112 y 113; SASSE, Ch., Le processus de décision dans la Communauté Européenne, P. U. F., Limoges, 1977, en las pp. 139 - 144; SCHRANS, Guy, "El Consejo Europeo", dentro del capítulo I de la parte primera de la obra Treinta años de Derecho Comunitario, Comisión de las CC.BE., colección perspectivas Europeas, Luxemburgo, 1984, página 32.

dificultad existente para hablar en términos jurídicos de las actividades y pronunciamientos del Consejo Europeo (89). A nosotros, más que estudiar la naturaleza de sus actos, debatir los pro y los contra que en su momento se argumentaron en relación a la institucionalización de estas reuniones de Jefes de Estado y de Gobierno (90) o comentar el definitivo reconocimiento del Consejo Europeo a través del Acta Unica Europea, nos interesa poner de

(88).- "Sorprende (...) los relativamente escasos estudios dedicados al tema y el espacio casi residual que comúnmente se le concede en obras generales sobre las Comunidades Europeas ", D. J. LINAN NOGUERAS. loc. cit., pág. 437.

(89).- Ididem., pág. 438.

(90).- A este respecto, vid. Christopher TUGENDHAT, El Sentido de Europa, Alianza Editorial, Madrid, 1987, pp. 201 - 222 ; TINDEMANS, L., loc. cit., pp. 167 - 168 y 170 - 173 ; PRSCATORE, P., loc. cit., pp. 400 - 401 ; SASSE, Ch., op. cit., pág. 143.

relieve el papel decisivo desempeñado por el Consejo Europeo en el proceso de formación de la PRC .

Sin embargo , antes de comenzar este análisis, hemos de tomar posición sobre la actual configuración del Consejo Europeo, una vez el Acta Unica Europea ha entrado en vigor.

De esta forma, tenemos que el Consejo Europeo ha sido reconocido al máximo nivel por el Acta Unica Europea, cuando, en su artículo 2, dispuso :

"Artículo 2

El Consejo Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por el presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas. Estarán asistidos por los ministros de Asuntos Exteriores y por un miembro de la Comisión.

El Consejo Europeo se reunirá al menos dos veces al año. "
(91)

(91).- D. O. C. E., L 169 de 29 de Junio de 1.987,
página 4 .

Este reconocimiento sin embargo, es ambiguo, ya que podemos observar que este artículo 2 del Acta Unica Europea se encuentra bajo el Titulo I (Disposiciones comunes), y no bajo el Titulo II (Disposiciones por las que se modifican los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas), lo que querria decir, si tenemos además en cuenta los articulos 31 y 32 del Acta, que a partir de la entrada en vigor del Acta Unica habria que considerar efectivamente institucionalizado al Consejo Europeo, aunque no como una institución comunitaria de las establecidas por el Tratado CEE.

En recientes trabajos, CAPOTORTI Y LIÑAN (92) coinciden en este punto, ya que ambos niegan el carácter de "institución comunitaria" del Consejo Europeo a resultas de lo establecido en el Acta Unica, pero mientras CAPOTORTI sostiene que el Consejo Europeo en ningún caso debe ser entendido como una variante de la formación del Consejo, conformándose éste decididamente según las figuras del Derecho internacional público como una reunión de órganos de Estado o una Conferencia intergubernamental (93) LIÑAN, en cambio, mantiene que en lo esencial la problemática del Consejo Europeo no ha obtenido respuesta,

resolviéndose tan solo mediante el Acta Unica la cuestión de la legitimidad ocasionada por su autoconstitución ; en

(92).- Francesco CAPOTORTI, loc. cit., y Diego J. LINAN, "Cooperación política y Acta Unica Europea" (en prensa).

(93).- loc. cit., páginas 81 , 82, 85 y 86. Los argumentos de CAPOTORTI en contra de la aceptación del Consejo Europeo como una variante del Consejo son, a nuestro entender , matizables. Especialmente, la negación de cualquier valor al punto 2.1.3. de la Declaración solemne de la Unión Europea de 1983 (pág 94) (" Cuando el Consejo Europeo actúa en las materias de competencia de las Comunidades Europeas, lo hace en cuanto Consejo en el sentido de los Tratados" (Boletín de las CC. EE. 1983 - 6 , punto 2.1.)) no la compartimos, por la razón principal de haber sido reconocida en el art. 1, parrafo tres, del Acta Unica, coincidiendo además en lo esencial con lo que al respecto señalaban las reglas procedimentales de las que se autodotó en Londres en 1977 (donde podemos leer : "Cuando se trate de problemas dentro de la competencia comunitaria, el Consejo Europeo se conformará a los procedimientos apropiados establecidos por los Tratados comunitarios...", en Boletín de las CC. EE. 1977 - 6, punto 2.3.1.).

consecuencia su punto de vista al respecto permanece inalterado (94). Nosotros nos alinearemos con ésta última posición, y consideraremos en consecuencia al Consejo Europeo como una variante de la formación del Consejo en lo que atañe a sus funciones en el ámbito de las Comunidades Europeas.

De esta forma tendríamos que, efectivamente, en el periodo 1974 - 1987 cabría considerar al Consejo Europeo como una formación distinta del Consejo, y que en consecuencia podía haber adoptado actos previstos en el TCEE, en cuanto Consejo. Esto no altera lo esencial de nuestro estudio, ya que lo circunscribimos al análisis de las declaraciones del Consejo Europeo durante un periodo concreto, que en cualquier caso entraría en el periodo más amplio señalado de poder desempeñar sus funciones como formación distinta del Consejo.

(94).- Punto de vista expresado en su trabajo "El Consejo Europeo y la estructura institucional...." cit.

Analizando ya ahora el papel desempeñado por el Consejo Europeo en el proceso de conformación de la PRC, comprobaremos que existe una íntima vinculación entre el nacimiento jurídico de la PRC y el previo placet político de la "Cumbre" de París de Diciembre de 1972 (95). Efectivamente, si rastreamos las diversas "Cumbres" que debatieron el tema hasta dar la definitiva concreción a lo que iba a ser la articulación jurídica de la acción regional comunitaria (96), descubriremos, amén del delicado asunto que para los Estados suponía la Política regional, la estrecha relación existente entre los acuerdos políticos adoptados en el seno de las reuniones de Jefes de Estado y de Gobierno y su transcripción jurídica mediante un reglamento y una decisión (97).

(95).- Declaración de la Conferencia en la Cumbre de París, 19 - 20 Octubre 1972, punto 5, en Boletín de las Comunidades Europeas, nº 10 - 1972, pág. 17. El estudio más completo a nuestro entender sobre los pasos previos al nacimiento jurídico del FEDER, y en general de la PRC, es el de Koss B. TALBOT, op. cit. .

(96).- Conferencia en la Cumbre de Copenhague, 14 - 15 Diciembre, 1973, (Boletín de las Comunidades Europeas, 12 - 1973, puntos 1106 y 2205) ; Segunda Conferencia de París,

Si, siguiendo con el mismo método, ahora, trascendiendo del nacimiento jurídico de la PRC, observamos asimismo la relación directa existente entre alguna reunión del Consejo Europeo (que debatiera y acordara sobre algún aspecto de la PRC) y el paso subsiguiente legislativo dado por la CE en este campo, habremos de reconocer que existe entre ambos hechos una relación causal directa (98). Si seguidamente intentamos

9 - 10 Diciembre, 1974 (Boletín de las Comunidades Europeas, 12 - 1974, puntos 22 a 24) : primera reunión del Consejo Europeo, Dublin, 10 - 11 de Marzo, 1975, (Boletín de las Comunidades Europeas, 3 - 1975, puntos 1201 a 1208).

(97).- Instrumentos jurídicos creadores del FEDER y del Comité de Política regional, referidos en la nota (54).

(98).- Este sería el ejemplo de la reforma del reglamento FEDER llevada a cabo en 1984 ; las iniciales propuestas de reforma datan de 1981, pero no se desbloquean las negociaciones hasta que el Consejo Europeo de Stuttgart centra la revisión de la políticas en función del informe de la Comisión sobre aumento de la eficacia de los Fondos estructurales ; cf. Boletín de las CC. EE., 1984 - 6, puntos 1.3.1 a 1.3.11; Boletín de las CC. EE., 1983 - 6, punto 1.5.5.

hacer extensiva esta comprobación a todos los Consejos Europeos que se han ocupado de algún tema relacionado con la PRC, llegaremos a la conclusión de que cualquier alteración mínimamente importante en el plano jurídico del esquema de la PRC ha necesitado inexcusablemente de la luz verde de, al menos, una reunión del Consejo Europeo (99). En muchas ocasiones nos encontraremos además con el dato más preocupante de que las conclusiones de los Consejos Europeos han pasado a convertirse posteriormente de forma literal en el contenido e incluso en el articulado de actos jurídicos de finalidad regional (100) ; es decir, trascendiendo del papel esencialmente político desempeñado por esta institución , podemos descubrir una especie de instancia cuya actuación no está reconocida en el TCEE ni en el juego y equilibrio institucional, pero que sin embargo tiene al cabo una influencia en un plano jurídico, ya que en muchas ocasiones las normas jurídicas comunitarias o las líneas básicas de futura actuación jurídica tienen su origen precisamente en las reuniones del Consejo Europeo (101), origen que ciertamente margina a lo dispuesto en el art. 189 TCEE, pues es el caso que

el Consejo Europeo nunca llega a adoptar aquellos actos jurídicos a los que pudo recurrir en cuanto Consejo (102) . La doctrina ya ha llamado la atención sobre este hecho refiriéndose, en general, al derecho comunitario (103) , y alguna institución comunitaria observa la misma preocupación al tratar un tema referente ya al campo que

(99).- Como ejemplo podemos mencionar el acuerdo del Consejo Europeo de Bruselas de 5 - 6 Diciembre, 1977, sobre la reforma del reglamento FEDER instaurando una nueva sección "fuera de cuota" : Boletín de las CC. EE., 1977 - 12, punto 2.1.85, 3.

(100).- Este sería el caso del reglamento regulador de los Programas Integrados Mediterráneos, citado en nota (53).

(101).- Podríamos decir que mientras al acordar sobre los PIM se estaba dando de fácto el contenido del futuro reglamento, al tratar la revisión del FEDER se ofrecieron más bien unas líneas-guía de actuación.

(102).- Sobre este respecto, D. J. LINAN NOGUERAS, loc.

que nos ocupa, la PRC (104).

cit., pp. 428 - 429. Recordemos que durante el periodo de referencia para nuestro estudio, el Consejo Europeo era considerado una formación distinta del Consejo.

(103).- Ibidem., pág. 427.

(104).- En el Dictamen de la Comisión Económica, Monetaria y de Política Industrial del PE de 22 de mayo de 1985 se dice (en relación al informe de DE PASQUALE sobre la propuesta de reglamento PIM) : "(La Comisión) souhaite, toutefois, souligner la nature particulière du processus de décision qui a conduit à la définition actuelle des PIM : la proposition de règlement à l'examen reprend les contenus et les procédures déjà "arrêtés" avec une abondance de détails par le Conseil Européen les 29 et 30 mars 1985", en PE - DOC A 2 - 42/85/B de 3.06.1985, Rapport fait au nom de la commission de la politique régionale et de l'aménagement du territoire sur la proposition de la Commission des Communautés Européennes au Conseil (COM (85) 180 final/2 doc. C2 - 18/85) relative à un règlement concernant les programmes intégrés méditerranéens.

Estos datos y conclusiones nos hacen pensar que, en las condiciones actuales de la integración (105), la PRC dista de estar configurada como un ámbito de poder decisonal mayoritaria o exclusivamente comunitario (106). Antes al contrario, la ausencia de contestación y control por parte de las instituciones comunitarias sobre los diseños de normas jurídicas que muchas veces se elaboran en las reuniones de Jefes de Estado y de Gobierno (107) nos ponen de manifiesto la carencia de capacidad decisonal autónoma de la C.E. en un terreno donde por

(105).- El Acta Unica Europea de Febrero de 1986 fija Diciembre de 1992 como fecha para alcanzar el establecimiento del Mercado interior.

(106).- Vid. el trabajo de Mario Rui MARTINS y John MAWSON, "The Programming of Regional Development in the EC : Supranational or International Decision - making ?", en Journal of Common Market Studies , volume XX, nº 3, december 1982, pp. 229 - 244, si bien referido a los Programas de Desarrollo regional.

(107).- Sobre la aplicación de la teoría del "acto jurídico complejo", vid. D. J. LINAN NOGUERAS, loc. cit. , pág. 431.

otra parte dispone de un margen no desdeñable de gestión y actuación (108). El recurso constante en materia regional pues a esta instancia esencialmente interestatal confirma a nuestro entender el hecho de movernos en un plano jurídico comunitario especialmente comprometido para los Estados, idea a la que ya hicimos referencia (109). Esto, unido a la carencia de articulación jurídica para la acción regional en los Tratados, explica que cualquier cambio en el funcionamiento de la PRC haya necesitado del consentimiento interestatal por la vía del Consejo Europeo, especialmente en este campo en comparación con otros ámbitos comunitarios (110).

Finalmente, podemos observar cómo, tras el Acta

(108).- Margen que ha ido creciendo desde la creación del FEDER en 1975, jurídica y financieramente.

(109).- Supra, en nuestro apartado "La PRC y el fenómeno de la integración" .

(110).- Cabría pensar a título de ejemplo en algunas materias como la libre circulación de la mano de obra que no van a necesitar de debate y decisión en el Consejo Europeo por haber sido completadas en su desarrollo y elementos principales.

Unica, la influencia de los acuerdos del Consejo Europeo sigue siendo determinante (111), aunque formalmente se haya experimentado un cambio, en el sentido de que sus actos tienen desde entonces cierto reconocimiento jurídico en el derecho derivado (112).

(111).- Compárese el contenido del Reglamento sobre las funciones de los Fondos estructurales (cit. en página 63) con los acuerdos del Consejo Europeo de Bruselas (febrero 1988), en Boletín de las CC. EE., 1988-2, p. 1.1.1.

(112).- En este Reglamento sobre las funciones de los Fondos y su coordinación entre sí y con los demás instrumentos financieros encontramos referencia en uno de los Considerandos a los acuerdos del Consejo Europeo : "Considerando que (...) el Consejo Europeo de los días 11 y 12 de febrero de 1988 acordó que los créditos de compromiso (...) se dupliquen..." (séptimo considerando, pág. 9). De igual forma, en el Reglamento 3300/86 del Consejo de 27 de Octubre de 1986 por el que se establece un programa comunitario relativo al desarrollo de determinadas regiones desfavorecidas de la Comunidad mediante un mejor acceso a los servicios avanzados de telecomunicaciones (programa STAR) (P. O. C. E. L 305 de 31.10.86, pp. 1- 5 , leemos : "Considerando que el Consejo Europeo aprobó los días 29 y 30 de marzo de 1985 algunos objetivos a fin de reforzar la base tecnológica y la competitividad de la industria comunitaria;" (tercer considerando, pág. 1)

8. EL PAPEL DESEMPEÑADO POR LOS ACTOS ATÍPICOS EN LA
PRODUCCIÓN JURÍDICA DE FINALIDAD REGIONAL

Los actos atípicos presentan en el derecho comunitario una problemática ciertamente compleja ; la misma denominación de esta serie de actos no parece ser cuestión resuelta entre los diversos autores que se han ocupado del tema (113). Nosotros usaremos la expresión "actos

(113).- Así, el Prof. G.C. RODRÍGUEZ IGLESIAS utiliza esta denominación de "actos atípicos" ("El Derecho Comunitario Europeo", Cap. LXXIV del libro de M. DIEZ DE VELASCO VALLEJO Instituciones de Derecho Internacional Público, Tecnos, Madrid, 5ª edición, 1986, Tomo II pág. 361), expresión que usa así mismo J. D. GONZÁLEZ CAMPOS y J. L. PIÑAR MANAS ("El ingreso de España en las Comunidades Europeas y los efectos del Acta de Adhesión", en Tratado de

atípicos" para denominar aquellos "actos adoptados por los órganos comunitarios en ejercicio de competencias que los Tratados les atribuyen, ya sea explícitamente,

Derecho Comunitario Europeo cit. , Tomo I, pág. 48) ; Etienne CEREXHE habla en cambio de "sources sui generis" (Le Droit Européen - Les Institutions , Nauwelaerts, Leuven, 1979, pág. 257) ; Pierre PESCATORE los denomina "actes sui generis" (L'Ordre juridique des Communautés Européennes - Etude des sources du droit communautaire , Presses Universitaires de Liège, 1973, pág. 128), al igual que R. JULIET (Le Droit institutionnel des Communautés Européennes - Les Institutions - Les sources - Les Rapports entre ordres juridiques, Faculté de Droit, d'Economie et de Sciences Sociales de Liège, 1983, pág. 83) ; por su parte, Pierre - Henri TEITGEN se refiere a estos actos como "Les actes unilatéraux de l'Autorité communautaire non prévus par les articles 171 CECA, 161 CEEA, 169 CEE" (Cours de Droit Institutionnel Communautaire , Structure et fonctionnement des Communautés Européennes, Les Cours de Droit, Paris, 1974, pág. 193) ; al respecto, además, puede verse , B. LALOUX, loc. cit. , pp. 446 - 447 ; LASOK-BRIDG", op. cit. , págs. 130 - 133 ; Jean-Victor LOUIS, "Article 189", en J. MEGRET, y otros , Le droit de la Communauté économique Européenne , Tomo X, Bruselas, 1983, pp. 453 - 500, en concreto p. 497-498 ; del mismo autor, El Ordenamiento jurídico comunitario, Comisión de las CC.BE., Bruselas, 1980, en concreto pp. 56-58 ; F. XADL, op. cit. , pp. 44 - 46.

aunque sin prescribir la forma de ejercicio de la competencia, ya sea implícitamente" (114) ; para nosotros, pues, caerían dentro de este ámbito todos los actos que no son "típicos". El reconocimiento por el derecho comunitario de la existencia de esta clase de actos vendría dado en los artículos 3.3 de las tres Actas de Adhesión (115).

(114).- Utilizamos la definición que emplea G. C. RODRIGUEZ IGLESIAS en loc. cit., pág. 361.

(115).- Que dicen, de forma idéntica : "Los nuevos Estados miembros se hallan en la misma situación que los Estados miembros actuales respecto de las declaraciones, resoluciones u otras posiciones adoptadas por el Consejo, así como respecto de aquellas relativas a las Comunidades Europeas adoptadas de común acuerdo por los Estados miembros, por consiguiente, respetarán los principios y orientaciones que se desprenden de las mismas y adoptarán las medidas que puedan resultar necesarias para asegurar su aplicación". A este respecto, puede verse el trabajo de F. J. SANTAOLALLA GADEA "La integración del derecho de las Comunidades Europeas en el ordenamiento español : algunas zonas oscuras del "acquis communautaire", en Documentación Administrativa, nº 193, pp. 5 - 74, en especial pp. 15 - 18, así como P. PESCATORE en op. cit., pp. 129 - 130 y J. D. GONZALEZ CAMPOS - J. L. PINAR MANAS en loc. cit., pp. 49 y 50.

Por su parte, el Tribunal de Justicia de las CC. EE. ha evolucionado su posición ante esta categoría de actos, asentando a partir de 1971 la idea de desechar el criterio formal para examinar caso por caso cada acto y así determinar los concretos efectos de derecho según el contenido real de un acto en cuestión (116).

(116).- Mientras en el caso 90 y 91/63, Comisión c. Bélgica y Luxemburgo, Rec. 1964., pág. 1232, el Tribunal de Justicia no consideró la fuerza obligatoria de actos no adoptados por la vía del artículo 189 TCEE, en el asunto 22/70, AETR, Comisión c. Consejo, Rec. 1971. pág. 277, en cambio, el Tribunal adopta lo que va a ser ya una idea constante al tratar este tema de los actos atípicos: examinar caso por caso el acto, desestimando el criterio formal, para así descubrir la naturaleza real y los efectos de derecho derivados del acto en cuestión (sobre las circunstancias 'políticas' que rodearon esta sentencia, vid. el comentario que realiza de la misma T. C. HARTLEY, en The Foundations of European Community Law, Clarendon Press, Oxford, 1983 pp. 83 - 85). Esta es la misma tesis mantenida en el caso 9/73, Rec. 1973., pág. 1161, Schlüter c. Hauptzollamt Lörrach, con una argumentación muy parecida a la que utilizará en el caso 59/75, Pubblico Ministero c. Flaira Manghera y otros, Rec. 1976., pág. 102, y así mismo la utilizada en el caso 92-78, Simmenthal c. Commission, Rec. 1979., pág. 800.

La doctrina, sin embargo, tras la serie de estudios que provocara el disparo de alerta del Parlamento Europeo con el conocido informe BURGER (117), no parece haber continuado su atención a este tema (118), manteniéndose por regla general en posiciones muy parecidas a las

(117).- PE - Rapport fait au nom de la commission juridique sur les actes de la collectivité des Etats membres de la Communauté ainsi que sur les actes du Conseil non prévus par les Traités, Rapporteur M. BURGER, Documents de Séance, 1968 - 69, de 12 de Marzo de 1969, Document 215. Una crítica de las contradicciones en que incurre este informe, en MORAND, Charles-Albert, "Les recommandations, les résolutions et les avis du droit communautaire", en C. D. E., 1970, nº 6, pp. 623 - 644, en especial pp. 642 - 643 ; el informe BURGER manifestaba la preocupación de la comisión jurídica -preocupación después confirmada en una resolución del PE- surgida como consecuencia de la creciente proliferación de actos de la colectividad de Estados miembros y de actos del Consejo no previstos por los Tratados, que evaden las garantías generales de consulta, forma y publicación y que llegan en algunos casos a vaciar de contenido las categorías formales del artículo 189 TCEE.

sostenidas por el Tribunal de Justicia de las CC.BB.
(119).

Nosotros sostendremos que esta categoría de actos atípicos ha tenido una influencia especialmente importante

(118).- Citaremos como ejemplos los estudios monográficos de MORAND, Ch.-A., cit., y de Michel MELCHIOR, "Les communications de la Commission - Contribution à l'étude des actes communautaires non prévus par les Traités", en Mélanges Déhausse cit., volumen II, páginas 243 - 258.

(119).- Cf. MORAND, Ch.-A., loc. cit., pág. 644 in fine, donde se muestra partidario de un cambio en la actitud del Tribunal de Justicia hacia los actos atípicos, cambio que no tardaría en producirse; J. - V. LOUIS confirma esta tendencia jurisprudencial en su estudio sobre el art. 189, loc. cit., pp. 497 - 498 ; podemos considerar que P. PESCATORE participa en la línea jurisprudencial señalada ya que el núcleo de su tesis sobre estos actos consiste en que debe trasponerse a esta categoría las reglas generales de la legalidad comunitaria que se derivan de los Tratados, distinguiendo la apariencia de la naturaleza intrínseca del acto en cuestión, para discernir la verdad jurídica del acto y aplicarles analógicamente, pues, en cuanto tales actos sean normativos, las reglas aplicables a los actos típicos : cf. en op. cit., pp. 157 - 159.

en la producción jurídica de finalidad regional . Para ejemplificar el importante papel desempeñado por estos actos atípicos en la PRC, analizaremos a continuación el caso de una Resolución concreta, la Resolución del Consejo de 6 de Febrero de 1979 relativa a las orientaciones de la Política Regional Comunitaria (120).

El contexto en el que surge esta Resolución sería el siguiente : tras los primeros años de funcionamiento del FEDER, la Comisión aprovechó el plazo legal establecido en el reglamento FEDER para la propuesta de reformas (121) para presentar en 1977 una comunicación al Consejo que contenía junto a las propuestas de reforma del

(120).- Citada en nota (68).

(121).- En su artículo 18, donde nos decía : "Sur proposition de la Commission, le Conseil réexamine le présent règlement avant le 1er. Janvier 1978", en J. O. C. E cit., en nota (54), pág. 7.

reglamento (p. ej. introduciendo una sección "fuera de cuota") una serie de orientaciones en materia de política regional comunitaria (122). Esta comunicación pretendía esencialmente responder a las fuertes críticas recibidas sobre la actuación del Fondo (123) , mejorando así su eficacia ; para ello se hacía pivotar toda actuación regional futura sobre la idea de la coordinación , principio inexistente en el original reglamento FEDER (124). Es el contenido básico de esta comunicación el

(122).- La politique régionale communautaire - Nouvelles orientations, en Bulletin des Communautés Européennes, Supplément 2/77; la intención de la Comisión de cumplir el artículo del reglamento citado en nota (93) es evidente : "Le règlement du Fonds prévoit que la Commission est tenue de présenter au Conseil,, au cours de l'année 1977, des propositions appropriées concernant l'avenir de la politique régionale. La présente communication de la Commission au Conseil a pour objet de répondre à ce mandat", en doc. cit., introducción. primer párrafo.

(123).- Vid. J. MAWSON, M. R. MARTINS, J. T. GIBNEY, loc. cit., pág. 30.

que sería dos años más tarde adoptado por el Consejo mediante la forma de una Resolución.

La Resolución consta de tres puntos, que contiene a su vez otros tantos principios. El primero de ellos sería la concepción de la PRC como parte integrante de las políticas económicas de la Comunidad y de los Estados miembros, un elemento que coadyuva a la convergencia de las políticas económicas de los Estados miembros. De aquí se deducirá la necesidad de contar con un marco global de análisis y una base común de evaluación. Y de este primer principio se establecen a continuación una serie de obligaciones concretas : la Comisión y el Comité de Política Regional deben elaborar un informe periódico sobre la situación y la evolución socio económica de las regiones de la Comunidad,

(124).- La ausencia de división en títulos o capítulos del reglamento FEDER de 1975 era prueba de su falta de vertebración : 19 artículos, ninguno de los cuales menciona principio general de actuación, cf. J. O. C. E. L 73 1975 cit., pp. 1 - 7.

el Consejo debe debatir sobre dicho informe para elaborar las prioridades y orientaciones regionales, la Comisión y los Estados miembros deben mejorar sus sistemas estadísticos y de análisis regional.

El segundo principio sería el de que las principales políticas de la Comunidad tienen implicaciones regionales. De este principio a su vez se deducirá el que la Comisión y el Consejo asuman el considerar tales incidencias cuando adopten sus propias decisiones.

El tercer principio asentado es el de la necesidad de coordinar las políticas regionales nacionales y la PRC. Posteriormente se consideran los PRD como el marco más adecuado para esta coordinación, de lo que se deriva la obligación para los Estados miembros de confrontar periódicamente sus políticas regionales en el seno del Comité de Política Regional.

Dejando aparte por el momento las obligaciones concretas que para instituciones y estados miembros quedan establecidas en la presente Resolución, parece claro, en el

contexto de la PRC, que en ese momento (año 1979) esta Resolución vino a suplir la carencia de unos principios genéricos que inspiraran la actuación del FEDER y de la PRC en general, principios que no se establecieron en su momento en el reglamento FEDER de 1975 y que habían provocado que este bloque normativo de finalidad regional antes caracterizado no tuviera unos principios generales de actuación, lo que a su vez era fuente directa de la ineficacia declarada de los primeros años de actividad del Fondo.

Una prueba evidente de lo que mantenemos lo encontramos en la reforma del reglamento FEDER de 1984 (125) : allí comprobamos que absolutamente todo el primer Título del nuevo reglamento ("Sobre la coordinación de las políticas regionales") se nutre de, y refleja los Principios de la Resolución de 1979, aquellos tres puntos reconvertidos ahora en los dos primeros artículos del nuevo reglamento (126). Esta reforma de 1984, ciertamente, convierte en "jurídicos" tales principios, pero de facto estos principios habían sido el soporte de la actuación regional en los años que van de 1979 a 1984, tal y como se observa en las motivaciones de las nuevas orientaciones de 1981 (127), en las motivaciones de la recomendación de la Comisión de 23.05.1979 sobre los Programas de Desarrollo

Regional (128), en los considerandos de la decisión del Consejo de 06.02.1979 que modifica la decisión relativa a la creación de un Comité de Política Regional (123), y en los considerandos de la Decisión del Consejo de 6.02.1979 modificando la Decisión relativa a la consecución de un

(125).- Reglamento (CEE) nº 1787/84 del Consejo, de 19 de Junio de 1984, relativo al FEDER, D.O.C.E. L 169, de 28.06.1984, en D. O. C. E. - Edición Especial - 1985, 14 - Política regional, volumen 01, pp. 88 - 103.

(126).- D. O. C. E. cit., pp. 89 - 90.

(127).- Nouvelles Orientations et priorités de la politique régionale, Communication de la Commission au Conseil, de 24.07.1981 (COM (81) 152 final); estas orientaciones tienen su raíz en la aparición del primer informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad, tal y como explícitamente se señala en el Septième Rapport Annuel FEDER (1981), en el punto 20, Comisión de las Comunidades Europeas, COM(82)586 final, de 30.09.1982. Sobre estas nuevas orientaciones y prioridades de la política regional de 1981, que, a diferencia de las de 1979, nunca llegarían a publicarse en el D. O. C. E., es interesante así mismo el Dictamen del Comité Económico y Social de 28. Octubre de 1981, en J. O. C. E., C 343 de 31.12. 1981, páginas 53 - 60.

alto grado de convergencia de las políticas económicas de los Estados miembros (130).

(128).- Se menciona expresamente : "Vista la resolución del Consejo relativa a las orientaciones de la política regional comunitaria", D.O.C.E. L 143 de 12.6.79, pp. 9 - 11, en D. O. C. E. - Edición especial 1985, 14 - Política Regional, volumen 01, pp. 18 - 20; en realidad, toda la motivación se nutre del contenido de la Resolución de 06.02.1979.

(129).- Decisión del Consejo de 6.02.1979 por la que se modifica la Decisión 75/185/CEE relativa a la creación de un Comité de Política regional, 79/137/CEE. D.O.C.E. L 35 de 9.02.1979, pág. 9, en D. O. C. E. - Edición Especial 1985, 14 - Política regional, volumen 01, pág. 15 ; es cierto que no se menciona expresamente la Resolución de 6.02.1979, pero sin embargo se cita en esta motivación la obligación concreta contenida en la Resolución, completamente asumida : "Considerando que corresponde al Consejo realizar periódicamente un debate sobre las prioridades y orientaciones de política regional propuestas por la Comisión tomando como base un informe relativo a la situación y a la evolución socioeconómicas de las regiones de la Comunidad", en D. O. C. E. cit., pág. 15.

Dos ideas apuntadas por la doctrina sobre las Resoluciones parecen pues decididamente cumplirse en esta Resolución que nos ocupa : en primer lugar, la concepción de las Resoluciones como "pequeñas cartas fundamentales,

(130).- Decisión del Consejo de 6 de Febrero de 1979, por la que se modifica la Decisión 74/120/CEE relativa a la consecución de un alto grado de convergencia de las políticas económicas de los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea (79/136/CEE), D. O. C. E. L 35 de 9.2.79, pág. 8, en D. O. C. E. Edición especial - 1985, 10 - Política Económica y Moneda y libre circulación de capitales , volumen 01, pág. 77. El objeto de esta Decisión es incluir entre las competencias del Consejo el debatir sobre el informe periódico de las regiones para así discutir sobre las prioridades de política regional ; esta competencia surge expresamente en la Resolución de 6.02.1979, que no se menciona en la motivación de esta Decisión por su nombre, aunque, al igual que ocurriera en el caso anterior de nota (129), se reproduzca su contenido : "Considerando que corresponde al Consejo proceder periódicamente a un debate sobre las prioridades y orientaciones de política regional propuestas por la Comisión, basándose en un informe sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad", en el primer considerando ; de nuevo, pues, se cita el contenido sin mencionar la forma adoptada para conferir esta competencia del Consejo.

diríamos casi constituciones, que vienen a injertarse en los Tratados constitutivos" (131), ya que en nuestro caso se introducen en la PRC una serie de principios operativos que tienen plena vigencia, convirtiéndose en una suerte de "principios generales" del derecho comunitario regional, cuya validez jurídica es dudosa, pero que no son rechazados por actos jurídicos posteriores, sino que, antes al contrario, generan desde las sombras de su dudosa juridicidad actos normativos, constituyendo el punto de referencia constante y obligado, en virtud del cual se materializarán posteriormente las ideas o principios generales contenidos en la Resolución.

En segundo lugar, esta Resolución nos confirma la idea

(131).- La idea es de Ch.-A. MORAND, en loc. cit., pág. 640, aunque hemos transcrita la traducción que hace G. C. RODRIGUEZ IGLESIAS cuando en loc. cit., hace mención de las ideas de MORAND, pág. 362.

de que muchas veces estos actos atípicos son la pieza primaria del escalón creciente de compromiso que van adquiriendo los Estados en una materia (132), en este caso, la PRC, tal como resultaría de su contraste con el articulado del nuevo reglamento FEDER de 1984.

Sin necesidad pues de analizar los efectos jurídicos concretos en detalle de esta Resolución para así deducir o no su carácter normativo (133), podemos afirmar que, por

(132).- Idea así mismo de MORAND, Ch.-A., loc. cit., pág. 641, y desarrollada en profundidad por F. J. SANTAOLALLA GADEA, en loc. cit., pp. 24 - 25.

(133).- Podría argumentarse que nos encontramos ante un acto motivado, publicado (si bien en la sección C del D.O.C.E.), y con consecuencias teóricas y prácticas similares al reglamento FEDER de 1975, ya que establece principios generales de actuación regional que no son contravenidos, como no son puestas en cuestión las diferentes obligaciones

las causas referidas, esta Resolución en estudio aporta a la PRC durante una serie de años aquellos principios básicos de actuación que el Consejo no había sido capaz de

y competencias que tanto a los Estados, Consejo, Comisión y Comité de Política Regional atribuye esta Resolución, considerando además que su adopción motiva causal y directamente la producción de dos decisiones atípicas (al instaurar que Comisión y Comité de Política Regional han de elaborar el informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad para ser debatido en el seno del Consejo, el Consejo, como consecuencia directa, prueba dos decisiones modificatorias para incluir entre las misiones del Comité de Política Regional y del Consejo mismo la elaboración y discusión, respectivamente, de dicho informe . Siguiendo con esta idea, podría argumentarse que el acto originario -la Resolución- tiene al menos el mismo nivel jurídico que los actos generados -las dos Beschlüsse). En cualquier caso nuestro objetivo es determinar los importantes efectos jurídicos y de hecho de este acto atípico, sin determinar su normatividad, misión que correspondería al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

incluir en el año 1975 bajo la forma del reglamento FEDER ; estos principios, si los cotejamos con la definición aportada de PRC, nos revelarán que dos de las tres líneas principales de acción de la PRC fueron introducidas dentro del derecho comunitario bajo la forma de un acto atípico, una Resolución (134). Estas líneas o principios teóricos de actuación se consolidarán como derecho comunitario derivado cinco años más tarde (con el nuevo reglamento FEDER), y como derecho originario siete años después (con las reformas del Acta Unica Europea) . De esta forma observamos cómo, ante la ausencia de una articulación expresa y consolidada de la PRC en el TCBE, los instrumentos jurídicos que permiten la acción comunitaria regional comienzan con un débil soporte jurídico, para ir adquiriendo escalonadamente mayor fuerza jurídica, a medida que el compromiso de los Estados sobre la necesidad de tal instrumentación es mayor.

(134).- El punto dos de la resolución se correspondería con la coordinación de otras políticas comunitarias, y el punto tres con la coordinación de las políticas regionales nacionales.

II. ANTECEDENTES Y CONTEXTUALIZACIÓN DE
LOS PROGRAMAS MEDITERRANEOS INTEGRADOS .

1. FACTORES QUE DETERMINAN LA APARICION DE LOS PIM

A.- La especial situación de las regiones mediterráneas de la CE. La cuestión griega.

B.- La tercera ampliación de la CE.

C.- La coordinación de Fondos estructurales. La idea de acción integrada.

Podemos afirmar que el reglamento PIM es el producto final de una muy variada serie de necesidades, circunstancias e iniciativas. Los diversos autores que han estudiado este punto dan cuenta de diferentes causas y explicaciones. BLASCO JAUREGUI destaca a este respecto una prolija gama de razones que considera como las más significativas para que fuera finalmente adoptado el reglamento PIM (135); serían las siguientes :

a.- El "Síndrome de perifericidad" de las regiones mediterráneas (136).

(135).- En su trabajo "Los Programas Mediterráneos Integrados : una respuesta a la Europa del Sur" , en R. L. E., vol. 12, nº 1, enero - abril 1985, páginas 109 - 136. Exponemos las causas alegadas por este autor por considerar que es el que más detenidamente ha analizado este aspecto de los PIM.

(136).- BLASCO JAUREGUI lo define así ; "Esta denominación

b.- Los escasos beneficios obtenidos de la integración europea (137).

c.- La política preferencial comunitaria hacia los países terceros de la cuenca mediterránea (138).

ha sido utilizada (...) para definir todo un conjunto de condicionantes y «handicaps» que colocan a estas regiones entre las menos desarrolladas de la Comunidad" (loc. cit., pág. 110). Se apoya para ello en los estudios de D. SEERS y P. MANO , y en algunos otros trabajos, como por ejemplo el Informe periódico sobre la situación socioeconómica de las regiones comunitarias, elaborado por la Comisión en 1981 y 1984, en loc. cit., pág. 110.

(137).- De las regiones del sur con respecto a las del resto del territorio comunitario. BLASCO JAUREGUI alega para ello dos causas : la carencia de infraestructuras y medios y las características de las políticas comunes (como por ejemplo la PAC , que ha beneficiado sobre todo a las producciones de los países del norte, y que ha carecido de medios para la política de estructuras), amén de la escasa capacidad y competencia de las autoridades de estos países del sur de Europa, en loc. cit., pág. 111.

d.- Las repercusiones en algunos Estados miembros de la adhesión de España y Portugal (139).

e.- La respuesta a las demandas griegas (140).

f.- La respuesta a España y Portugal (141).

(138).- La elaboración de una política comercial preferencial hacia los 14 Estados mediterráneos no comunitarios choca frontalmente con los intereses de los Estados ribereños comunitarios (en especial agricultura, productos industriales), loc. cit., págs. 111 - 112.

(139).- Para BLASCO JAUREGUI este sería el factor más importante y desencadenante en la práctica para abrir el proceso, loc. cit., pág. 112 .

(140).- BLASCO JAUREGUI entiende que, si bien los compromisos de la CE hacia Grecia no se plasmaron expresamente en el Acta de Adhesión de este país, los distintos Consejos Europeos dejaron bien clara la voluntad

g.- Las ayudas de los Fondos estructurales (142).

h.- Un conjunto variado de iniciativas políticas (143).

Otros autores subrayan más unas causas que otras, como influyentes o determinantes de la iniciativa PIM (144).

de la CE para compensar a Grecia poniendo en marcha los PIM. En opinión de BLASCO JAUREGUI ésta es una solución más imaginativa que las compensaciones financieras llevadas a cabo tras la adhesión del Reino Unido, loc. cit., pág. 113.

(141).- Para BLASCO JAUREGUI los PMI significan un apoyo real a los desequilibrios regionales de España y Portugal, ya que son el inicio de la política mediterránea hacia los países comunitarios (solicitada en el Informe Pöttering). En la introducción por el autor de este factor subyace la creencia en la extensión de los PIM a España y Portugal, loc. cit., págs. 113 - 114. A este respecto, ver nuestra opinión en nota (11).

En conjunto, opinamos sin embargo que el sistema

(142).- BLASCO refiere que las subvenciones y créditos de los Fondos estructurales de la CE hacia las regiones mediterráneas han sido poco efectivos, a pesar de constituir una cantidad relativamente importante (6% de los gastos de la Comunidad). Algunas de las causas de esta escasa eficacia operativa cree la Comisión que serán superadas mediante el nuevo modelo de política regional y los novedosos mecanismos de articulación institucional que aportan los PIM, loc. cit., pág. 114.

(143).- Tanto de la Comisión como del Parlamento Europeo (en los que han influido los diversos estudios citados sobre problemas regionales) . Las propuestas de la Comisión tendrían su origen en el Informe de la Comisión en respuesta al mandato del Consejo de 30 de Mayo de 1980, de 24.06.1981 . BLASCO JAUREGUI destaca la iniciativa del PE en los diversos informes que ha presentado (Pöttering, Faure, Hopper), vinculados a la creación de un Fondo Mediterráneo, loc. cit., páginas 114 - 116.

(144).- Así, BOURGÉAU. H. , explica los PIM por la evolución general de la PRC y por la especial influencia de la política mediterránea de la CE sobre las regiones comunitarias mediterráneas (" Programmes méditerranéens intégrés : un défi pour la Communauté", en R. M. C., 1983, nº 270, p. 451 - 456) . Joël BOUDANT cita como causas únicamente la ampliación ibérica y los problemas de

expositivo seguido por BLASCO JAUREGUI para explicar el nacimiento de los PIM, debe ser matizado.

Efectivamente, para nosotros, el introducir en un mismo listado, en pie de igualdad, todos los factores antes referidos puede llegar a producir cierta confusión sobre los distintos niveles de importancia de cada factor (aunque posteriormente se ponga de relieve alguno en especial, como sería el caso de la referencia que BLASCO JAUREGUI hace a

las regiones mediterráneas ("Les programmes intégrés méditerranéens", Revue de Droit Rural, nº 145, juin - septembre 1986, pp. 252 - 271). Patrick DIBOUT, por su parte, refiere prácticamente todos los factores que BLASCO señala ("La France et les programmes intégrés méditerranéens", en Les Grands Dossiers de la Communauté Européenne - Convergences et Divergences Franco - Hellenique, Actes du Colloque Franco - Hellenique de Rennes, 30-31 Janvier 1986, Nice, 1986, pp. 65 - 72.). J. ELIZALDE enmarca los PIM en la renovación de la PRC y en la necesidad de restablecer el equilibrio Norte - Sur dentro de la CE (loc. cit., pp. 1 - 5).

las repercusiones de la tercera ampliación comunitaria) ; se correría, en este sentido un cierto peligro de relativizar algunos factores que en nuestra opinión serían determinantes. Por otra parte, no somos de la opinión de que haya de considerarse la "Respuesta a España y Portugal" como un factor influyente en la adopción de los PIM y que en cuanto tal, tenga que figurar en un listado de causas (145).

(145).- Pensamos bien al contrario que este factor ha sido introducido por BLASCO JAUREGUI por su creencia en la futura extensión a España y Portugal de los PIM (vid. a este respecto nuestra opinión, infra,, dentro del apartado que dedicamos a los principales caracteres de los Programas INtegrados Mediterráneos), ya que sólo muy matizadamente cabría señalarlo como influyente en el mismo nivel objetivo, por ejemplo, que el factor de "respuesta a las demandas griegas". Aunque no en un primer momento, los PIM derivarían a partir de los primeros estudios hasta configurarse principalmente como un elemento de compensación a las regiones mediterráneas comunitarias ante la ampliación ibérica.

Por ello pensamos que el conjunto de los factores determinantes de la puesta en marcha de los PIM son agrupables epositivamente de la siguiente manera :

A.- La especial situación de las regiones mediterráneas de la CE. La cuestión griega.

B.- La tercera ampliación de la CE.

C.- La coordinación de Fondos estructurales.

La idea de acción integrada

Analizaremos seguida y separadamente cada uno de estos tres factores.

A.- La especial situación de las regiones mediterráneas de la CE. La cuestión griega.

Es unánimemente reconocida en la Europa comunitaria

la circunstancia del desfase de desarrollo de aquellas regiones radialmente más alejadas del gran centro industrial y comercial del corazón de Europa. Este desfase era evidente y constatado con anterioridad a la puesta en marcha del proceso de integración europea.

Este "síndrome de perifericidad", como era conocido, afectaba sobretudo a aquella periferia tradicionalmente más subdesarrollada, las zonas más retrasadas que coincidían en buena medida con las regiones sureñas o mediterráneas de los diversos países de la CE. Los estudios llevados a cabo sobre el particular así lo exponen.

En este orden de ideas, si tradicionalmente se consideraba como objeto de estudio el Mezzogiorno italiano, por relación a la Europa de los seis, ya hubo de incluirse a grandes zonas del Reino Unido y de Irlanda, por relación a la Europa de los nueve, y la casi totalidad del territorio griego en la Europa de los diez. Estas regiones no sólo no habían obtenido un beneficio estructural de su integración en la CE, sino que en líneas generales las consecuencias de su integración habían sido

negativas (146)

(146).- Los estudios al respecto son abrumadores y confirman inequívocamente el desfase de las regiones mediterráneas y periféricas comunitarias, desfase no solo histórico, sino acentuado con motivo de la integración europea. Entre otros estudios, sobre este tema : D. SEERS, C. VAITSOS, Integración y desarrollo desigual - La experiencia de la C.E.E., Banco Exterior de España, Madrid, 1980 ; Dudley SEERS (Ed.), La Europa subdesarrollada - Estudio sobre las relaciones centro - periferia, H. Blume Ediciones, Madrid, 1979 ; René UHRICH, Pour une nouvelle Politique ... cit., sobretodo páginas 8 - 41 ; N. VANHOVE, L. H. KLAASSEN, op. cit., Capítulo 2, "The regional disparities in the European Economic Community", pp. 48 - 110 ; Bernard BOURGEOIS, Impacts régionaux des deux chocs pétroliers : les liaisons entre politiques energetiques et politiques de développement régional, Document, Luxembourg, 1987 ; Alain BUZELAY, "La liberté d'é tablissement comme facteur d'accentuation des disparités régionales intra-communautaires en l'absence d'une politique régionale et budgétaire adéquate", R. M. C., n° 234, février 1980, pp. 85 - 90 ; D. KEEBLE, J. OFFORD, S. WALKER, Peripheral Regions in a Community of Twelve Member States, Document, Commission, Luxembourg, 1988 ; también publicado por la Comisión : The effects of new information technology on the less-favoured regions of the Community, Studies Collection, Regional Policy series n° 23, Brussels, 1984 . La acentuación de las disparidades regionales ha sido por otra parte reconocida

Esta dualidad de economías y de formas de desarrollo oponía amplios obstáculos a la consecución de la Unión Económica y Monetaria, como fue reconocido por las mismas

expresamente por la misma Comisión : "Malgré les moyens déjà mis en oeuvre (...) force est de constater que l'écart de développement entre ces régions et les autres ne s'est pas résorbé et que, dans certains cas, il s'est même accru" (COM (83) 24 final, Propositions de la Commission concernant les Programmes Intégrés Méditerranéens, de 17.3.83, punto 13), y además en sus sucesivos Informes periódicos : Primer informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones comunitarias, COM (80) 816 final, Segundo Informe periódico, COM (84) 40 final, y Tercer Informe Periódico, "Les Régions de la Communauté élargie", Document, Luxembourg, 1987, y COM (87) 230 final, de 22. 10. 87. Los autores que defienden una visión optimista del futuro de la periferia son escasos ; citaremos como ejemplos los de Alain BERGER, J.D. FORNAIRON, J. ROUZIER, "El avance del sur en Francia. Una novación Económica y Social", en Revista de Estudios Regionales, nº 20, 1988, pp. 33 - 46 , así como el de Jean-François DREVET, La Méditerranée, nouvelle frontière pour l'Europe des Douze, Karthala, Paris, 1986.

instituciones europeas y por ciertos autores . El Banco Europeo de Inversiones (con expresa vocación hacia el Mezzogiorno italiano), y sobretodo, el FEDER, tuvieron en sus orígenes esta intención correctora de las desigualdades regionales a escala Europea (147).

Otro punto o cuestión importante a tener en cuenta en este apartado lo constituye la relación que desde su constitución, ha mantenido la C.E. con los países de la

(147).- "El plan Werner sobre la realización por etapas de una Unión Económica y Monetaria (...) insistía reiteradamente en la imposibilidad de llegar a la Unión preconizada sin una política regional que eliminase las diferencias de estructura entre las diferentes áreas", M. CARCELEN CONESA, M., "Hacia una política regional común..." cit., pp. 475-476 , y 479. En este sentido, también podemos citar a Stephen GEORGE, que vincula a la política industrial muy directamente con la política regional comunitaria : "The possibility exists that any move to EMU could turn whole member states into problem 'regions' of the EC. If such developments are to be avoided, new industrial structures must be fostered which can provide employment for those whose jobs will disappear.

cuenca mediterránea. Efectivamente, la elaboración de una política mediterránea de la C.E. ha chocado frecuentemente con los intereses económicos de estos países ribereños comunitarios (148).

If this is left to market forces it may never happen, and the result could be the breakup of the EC", en "regional and Industrial Policy", capítulo 8 de la obra de Juliet LODGE, The European Community - Bibliographical Excursions cit. , pp. 117 - 125, en concreto, pág. 120. Vid asimismo, VANHOVE - KLAASSEN , op. cit., páginas 407 - 409, cuando hablan de la Política regional Comunitaria como "A precondition for the realisation of a Monetary and economic union", haciendo suyas las ideas de J. VAN GINDERACHTER. Por otra parte, este tema ya lo vimos al referirnos en general a la Política regional en nuestro apartado "La PRC y el fenómeno de la integración".

(148).- Hay intereses económicos, evidentemente, por parte de la Comunidad para elaborar una política mediterránea hacia estos países; sin embargo, los factores políticos son insoslayables desde cualquier punto de vista. Sobre este

El caso griego era ejemplificativo de las ideas que

tema, puede consultarse : Richard POMFRET, Mediterranean Policy of the European Community - A Study of Discrimination in Trade, St. Martin's Press, New York, 1986 ; Ph. PETIT - LAURENT Les Fondements Politiques des Engagements de la Communauté Européenne en Méditerranée, Presses Universitaires de France, Paris, 1976 ; Comisión de las Comunidades Europeas, La Communauté Européenne face au Bassin Méditerranéen (étude sur les conséquences du processus d'élargissement tant dans la zone méditerranéenne qu'au sein de la Communauté et les conditions nécessaires à la définition d'une politique globale et prospective de la Communauté à l'égard du bassin méditerranéen) (F. Duchêne, J. Bourrinet, S. Musto, A. Tizzano), Document , Luxemburgo, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1984 ; La Política Mediterranea della CEE, Atti del Convegno Internazionali organizzato dal Seminario di Studi Politici e Sociali dell'Instituto Universitario Orientale, Napoli, 28 - 29 marzo 1980, CEDAM, Padova, 1981; Institut d'études Européennes - Université Libre de Bruxelles , La Communauté et les pays Méditerranéens, 1970 ; Pedro SOLBES, " La Política Mediterránea de la Comunidad Económica Europea ", en R. I. E., volumen 2, nº 2, mayo agosto 1975, pp. 351 - 369 ; Stefan A. MUSTO " La Política Mediterránea de la CEE : piedra de toque de la capacidad de acción europea " , en R. I. E. vol. 11,

venimos refiriendo, por cuanto el país exigía una compensación tras la adhesión, ya que el conjunto de su economía había recibido un fuerte impacto de la integración, y, en consecuencia, dependía estructuralmente de las ayudas que recibiera de los Fondos correctores comunitarios (149). Los distintos Consejos Europeos

nº 1, enero - abril 1984 ; C. CDVA, "La politique méditerranéenne des Douze", en R. M. C., nº 291, noviembre 1985, pp. 525 - 526; Lorenzo NATALI, "Mediterranean Policy ", en Annuaire Européen - European Yearbook, vol. XXX, 1982, pp. 106 - 119 ; J.-F. DREVET, op. cit. ; A. BREDIMAS, "La nouvelle politique méditerranéenne de la CEE et la Grèce", en el libro de TORRELLI (Dir.) Les Grands Dossiers... cit., pp. 73 - 98 ; J. BRODIN, "La politique d'approche globale Méditerranéenne de la Communauté", en J. MEGRET, "Le Droit ...", IEE - ULB, vol 14, "L'Aide au Développement", pp. 197 - 298 ; Franco MILANO, "La Communauté et la Méditerranée", en R. M. C., nº 267, mai 1983, pp. 239 - 240 ;

(149).- En relación con estas ideas, podemos subrayar del Memorándum griego de 22 de marzo de 1982 lo siguiente :

"1. (...) Las repercusiones de la adhesión sobre la economía griega han sido tanto más desfavorables, cuanto que se han realizado en un período de grave crisis internacional.

donde se debate este tema dan muestra del alcance político y de la importancia que Grecia confería a estos Programas (150).

Por consiguiente, si los problemas económicos, a los que se encuentra enfrentada Grecia actualmente, proceden principalmente de las debilidades estructurales, de las disparidades y de los desequilibrios inherentes a su economía, por el contrario la agudeza de esos problemas es, en cierta medida imputable, por una parte, a la crisis internacional y, por otra, a las consecuencias de la adhesión." (Memorandum Griego : posición del Gobierno sobre las relaciones de Grecia con las Comunidades Europeas, R. I. E., vol. 9, nº 3, setiembre-diciembre 1982, pág. 1075).

"7. (...)Particularmente insuficientes son las transferencias de recursos presupuestarios de la Comunidad hacia los países menos desarrollados, especialmente Grecia. Para que esas transferencias den resultados globales positivos, sería necesario, lo que no es el caso, que compensen en su conjunto las consecuencias económicas nefastas que surgen (...) de la repartición desigual de las

Así, estos factores de , principalmente, subdesarrollo estructural de las regiones periféricas mediterráneas, y, secundariamente, de conflicto de intereses de estas mismas

actividades y de las condiciones de los intercambios intracomunitarios desfavorables a los Estados menos desarrollados, especialmente a Grecia." (Ibidem, pág. 1078).

" 9. El Gobierno griego estima que se puede hacer frente a las particularidades de la economía griega tomando un cierto número de medidas nuevas, diferentes de las que rigen las relaciones actuales entre Grecia y la CE.

Esta situación nueva supone la ampliación y la activación de los mecanismos comunitarios de financiación..." (Ibidem, pág. 1079).

(150).- Ver , infra, nota (156).