

## **Cincuenta años en la configuración de la Política Regional Europea: 1957-2007**

**Ester FERNÁNDEZ MAROTO**

Parlamento Europeo

**Cristina GARCÍA NICOLÁS**

Universidad Pontificia de Salamanca

**Alfredo IGLESIAS SUÁREZ**

Universidad de Castilla-La Mancha

**Jesús PUNZÓN MORALEDA**

Universidad de Castilla-La Mancha\*

### RESUMEN

El artículo que aquí se presenta recoge los precedentes y la configuración del nuevo instrumento de la política regional y la evolución del mismo hasta el presente periodo de programación (2007-2013). Se hace una revisión de la política de desarrollo regional a través de sus objetivos e instrumentos. Así se pasa revista desde la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional hasta los últimos creados como las iniciativas JESSICA o JEREMIE y sus planteamientos conceptuales. Esta revisión sirve para plantear la estrategia de convergencia y cohesión regional seguida por la UE en los últimos cincuenta años, los cambios en sus objetivos y la puesta en marcha de instrumentos acordes con aquellos fines.

103

---

### ABSTRACT

The next article presents the actual and previous configuration of the new instrument of regional policy and its evolution during the present programming period (2007-2013). It is a review of the regional policy development through objectives and instruments. The research shows the establishment in which was created the European Regional Development Fund and recently the JESSICA and JEREMIE initiatives and their conceptual approaches. This review is used to check the strategy of regional convergence and cohesion in the EU during the last fifty years, the changes in its objectives, and implementation of their instruments focused to reach its goals.

Palabras Clave: Política Regional, convergencia.

Keywords: Regional Policy, convergence.

Clasificación JEL: R58; O18.

El artículo 2 del Tratado de Roma (25-III-1957) señala que el objetivo de la CEE es el desarrollo armonioso de las actividades económicas. Además, añade que la misión básica de las Comunidades será establecer un mercado común y la eliminación de las barreras fronterizas como elemento sustancial de una expansión continua y equilibrada. No existe ninguna alusión concreta a lo que conocemos hoy día como política regional europea, excepto en el preámbulo del mencionado Tratado, en el que se hace alguna referencia a los problemas regionales.

En 1961 la Comisión Europea organizó en Bruselas una conferencia sobre las economías regionales, en la que el entonces Presidente de la Comisión –el alemán Walter Hallstein, pronunció las siguientes palabras: “Un problema notorio de la política regional es el de la concentración de las industrias en determinadas zonas, mientras que otras quedan vacías. La aparición de estas zonas de concentración no es un fenómeno natural, sino el resultado de la acción humana y también de la acción del estado, y la acción política. Por su política de transportes, su política escolar, su política de la vivienda, su política social, los poderes públicos favorecen o frenan este proceso. Cada vez que hacemos política económica y social hacemos, además, política regional. Quizá la hagamos de manera inconsciente, en cuyo caso la hacemos mal, pero la hacemos mal, pero la hacemos”<sup>1</sup>.

Tales palabras hacen hincapié en la necesidad de afrontar los problemas que tienen las regiones de los países miembros, pero la crisis de la «silla vacía», propiciada por la negativa del General De Gaulle a la entrada del Reino Unido en 1965 en la entonces Comunidad Económica Europea, ralentizó el desarrollo de la política regional<sup>2</sup>.

En el año 1968 se crea la Dirección General XVI, que se va a ocupar de las regiones en la CEE. No obstante, hasta la década de los setenta los desequilibrios espaciales comienzan a ser detectados debido, en buena parte, a la crisis económica de 1973 y a la ampliación de la Comunidad con nuevos miembros. Es entonces cuando la Comunidad establece la Política Regional, que hasta la aparición del FEDER, no había sido vertebrada.

## **1. DEL TRATADO DE ROMA A LA CREACIÓN DEL FEDER**

### **1.1 La incidencia del Tratado de Roma en la política regional**

En los Tratados constitutivos se establecieron dos escuetas referencias a la política regional. Una primera, en el Preámbulo del Tratado<sup>3</sup>, donde se hace alusión al deseo de reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas<sup>4</sup>; y una segunda, en el artículo 92.2 TCEE, haciendo referencia a las ayudas estatales -permitiéndose las ayudas estatales con respecto a regiones en las que el nivel de vida fuese anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de desempleo-. Estas dos alusiones a la política regional son, en verdad, de una vaguedad apreciable, y desde una reflexión crítica, parece que los Estados fundadores quisieron comunicar lo siguiente: 1º. Que conocían con exactitud la existencia de desequilibrios socio-económicos; 2º. Que trasladaban a los Estados el desarrollo íntegro de la política regional con respecto de las regiones con un desarrollo inferior o con dificultades para crear empleo. Por lo tanto, desde la perspectiva indicada, podríamos concluir que la política regional, en la andadura que supuso la creación de la CEE, era prácticamente inexistente, si bien es verdad que se atisban ciertos indicios de preocupación sobre elementos concretos de la política regional.

De todas formas, entendemos que es posible que no se plasmara en el texto del Tratado de Roma una preocupación especialmente manifiesta y clara, y en esto estamos plenamente de acuerdo con RODRÍGUEZ POSE, y MUÑOZ DE BUSTILLO y BONETE<sup>5</sup>, entre otros, porque existía en aquel momento una confianza extrema en la capacidad propia del mercado para reestablecer por sí mismo el equilibrio allí donde la propia dinámica económica había dado lugar a situaciones de inestabilidad. Por consiguiente, señala dicho autor, “la libre actuación de las fuerzas de mercado era considerada como suficiente para neutralizar cualquier tipo de desequilibrio económico regional sin necesidad de recurrir a la intervención estatal”.

### **1.2 La década de los sesenta y su aportación a la política regional**

En el Capítulo VII del *Memorandum of the Commission on the action programme of the Community for the second stage, de 24 de octubre de 1962*, dedicado a la Política económica, se establece una diferenciación básica entre política de desarrollo y política

estructural. En cuanto a la primera, tan sólo dedica, de forma directa, unas líneas a la política regional<sup>6</sup>, en el cual declara que los cambios estructurales, particularmente el desarrollo regional y la conversión industrial, podrían ser llevados a efecto eficazmente solamente en el marco de un proceso necesariamente gradual y siempre que fuesen planificados a largo plazo.

En lo que se refiere a la política regional, en el documento se evidenciaban ya amplias disparidades en cuanto a desarrollo económico y condiciones de vida en distintas regiones europeas si no era remediado de forma automática por una política económica liberal y basada en la libre competencia y se entendieron como vigentes las líneas maestras finales con las que se concluyó la Conferencia de Bruselas sobre Economías regionales<sup>7</sup>.

### **1.3 Los informes solicitados por la Comisión a raíz de la Conferencia de 1961<sup>8</sup>: LANGER, PERSOONS y BLOCH-LAINÉ.**

La Comisión, después de la “Conferencia sobre Economías regionales”, en uno de cuyos puntos se precisaba la necesidad de realizar un estudio a cargo de expertos de los seis países que componían la Comunidad, encargó a tres grupos de trabajo, compuestos por personas muy cualificadas y que tenían diversas responsabilidades en el campo de la política regional, la realización de tres informes –uno por cada grupo- en los cuales se pusieran de manifiesto cual era la situación real de los problemas que se habían alegado y expuesto en la Conferencia de 1961.

1. **El Informe LANGER<sup>9</sup>.** A grandes rasgos, las conclusiones del informe<sup>10</sup> son las siguientes:

- 1) Se reconoce la existencia, en todos los países de la Comunidad Europea, de regiones con una diversidad más o menos importante en el desarrollo económico;
- 2) Las consecuencias económicas y sociales de los desequilibrios regionales son importantes, por lo que se entiende que es necesario, como anteriormente ya había ocurrido, tener en cuenta los factores de crecimiento de aquellas zonas cuya expansión

- económica había contribuido de forma decisiva al desarrollo económico y técnico;
- 3) Se constata, que las regiones menos desarrolladas llevan acompañadas una serie de elementos diferenciadores sociales y culturales, así como una insuficiencia notable en las estructuras educativas;
  - 4) El planteamiento de los expertos se configura sobre la base de una actuación conjunta de los Estados miembros, en función de una intervención progresiva en el ámbito de las Instituciones de la Comunidad Europea. Desde esta perspectiva, el objetivo básico sería la reducción de las excesivas disparidades en el desarrollo económico existente entre las regiones;
  - 5) En cuanto a las actuaciones concretas que se podrían llevar a cabo, se establecieron tres grupos perfectamente diferenciados:
    - i. Orientación de la actividad comercial por mediante la utilización de medios financieros y fiscales;
    - ii. Realización de infraestructuras públicas para el desarrollo de tales actividades;
    - iii. Mediante la “animazione” regional o promoción de la iniciativa regional.
  - 6) Era necesario integrar la política regional en el sistema económico del Estado, para lo cual era imprescindible conocer en profundidad la situación inicial y la posibilidad de que produjeran desarrollos espontáneos predecibles, siendo necesario determinar, región por región, la naturaleza y la entidad de las inversiones públicas a realizar y prever una razonable distribución de tales inversiones en el tiempo<sup>11</sup>;
  - 7) Asimismo, se proponía, a nivel comunitario, establecer un seguimiento coherente de la emigración de mano de obra, vigilar que los objetivos agrícolas de las políticas regionales estuviesen encuadrados en la organización de los mercados agrícolas, evitar que se produjera una descoordinación ante la implantación de políticas regionales, en cuanto ello implicaría distorsiones

económicas incompatibles con el mercado común, coordinar la orientación de la política regional con la política común adoptada, en particular en el sector de la movilidad de la mano de obra, de la formación profesional, de los transportes, etc., integrar en una política común la acción de los órganos de la Comunidad Europea que dispusieran de medios directos de intervención –Banco Europeo de Inversiones, Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, etc.-, y controlar que las medidas previstas fuesen conformes con las reglas del mercado común.

2. **El Informe PERSOONS<sup>12</sup>**. Las conclusiones del informe son las siguientes:

- 1) El problema básico que se planteaba era el futuro de aquellas regiones que presentaban industrias cuya adaptación era difícil de asumir, bien porque se había producido una regresión en los bienes producidos –carbón y minería en general-, bien porque se había producido un desarrollo tecnológico sobre los mismos tipos industriales en otras zonas que condenaban sus actividades a la regresión, y en muchos de los casos, a la desaparición, por su falta de competitividad;
- 2) Utilizar una metodología que permitiese un mejor conocimiento y previsión de los fenómenos de desequilibrio regional y establecer los incentivos y medios adecuados a la reconversión regional;
- 3) Era necesaria una intervención de las Instituciones comunitarias “a título complementario” para poder afrontar el problema degenerativo que se estaba produciendo en zonas muy concretas de la Europa de los seis. Desde esta perspectiva, se indicaron en el Informe cinco puntos esenciales de intervención:
  - i. Era preciso un estudio previo y la coordinación de las medidas que se debían de tomar en los diversos países miembros;
  - ii. Una consecuencia del apartado anterior, conllevaría a analizar los problemas concretos de ciertas regiones que permitiese

definir una metodología que se pueda aplicar de forma progresiva.

- iii. Cuando se tratase de un problema de desequilibrio “fronterizo”, es decir, que afectara a dos regiones cuyo nexo de unión tuviese una frontera entre ambas, la Comunidad actuaría a modo de consejero entre las dos zonas afectadas para que se pudieran confrontar de una forma adecuada las medidas que se iban a tomar en ambos casos;
- iv. La Comunidad debería poner a disposición de los proyectos de reconversión los medios suficientes para su financiación entre los fondos disponibles: BEI, préstamos y ayudas de la Alta Autoridad CECA y del Fondo Social.
- v. Las distintas políticas previstas en el Tratado de Roma –sobre todo las relativas al comercio exterior, transporte y formación profesional-, deberían tener en consideración los problemas específicos de las regiones afectadas por reconversiones.

3. **El Informe BLOCH-LAINÉ**<sup>13</sup>. Las conclusiones a las que se llegan en el presente informe, se explican teniendo en cuenta tres elementos esenciales: infraestructuras, incentivos de financiación y racionalización de la acción administrativa:

- 1) Infraestructuras, se hace especial hincapié en la actuación de los poderes públicos en cuanto a una actividad de orientación para que el sector privado pueda asimilar mejor cuales son las zonas que ofrecen mejores condiciones para el desarrollo económico. Era necesaria la creación de zonas de una cierta importancia para permitir una sistematización más racional de los recursos y así poder ofrecer unas infraestructuras que pudieran facilitar el desarrollo de los servicios públicos y privados.
- 2) Incentivos de financiación, había que tenerse en cuenta las características del sistema bancario y la situación del mercado financiero. Básicamente estos incentivos podrían consistir en

subvenciones en capital, abonos de intereses y la reducción de los intereses de los créditos públicos.

- 3) Racionalización de la acción administrativa: convenía tener presentes varios elementos que permitiesen una acción Pública realmente efectiva: era necesario, que los servicios administrativos locales, regionales y nacionales, dispusieran de personal y medios de financiación adecuados, dar a conocer a los ciudadanos cuales debían ser las medidas que se deberían adoptar y que repercusión iban a tener en su entorno, plantear una coordinación a escala local, regional y nacional los diferentes servicios administrativos competentes, para que la verticalidad en las relaciones administrativas fuesen las más idóneas, etc. En definitiva, se trataba de favorecer las actuaciones de los poderes públicos, sobre todo, a nivel de toma de decisiones políticas, teniendo en cuenta que era necesaria una coordinación racional y efectiva que ayudara a conseguir los objetivos establecidos en las distintas formas de intervención que se habían propuesto.

En conjunto, según nuestro criterio, los tres informes presentados suponen una aportación nada despreciable, e incluso podrían tildarse de única, que nos sitúa en una posición privilegiada para poder comprender cuál era la situación real en la que se encontraba la economía regional a comienzos de la década de los sesenta. En verdad, el panorama expuesto resulta un tanto diferente al que tradicionalmente se ha ido exponiendo en diversos foros especializados, sin que alcancemos a conocer las razones de las posibles tergiversaciones que se han producido a lo largo del tiempo en esta materia. Pudiera ser, como explicación más lógica, al menos en el caso español, que no se haya mostrado un interés especial en analizar los estudios que se hicieron para conocer la situación efectiva regional en las primeras etapas de la andadura comunitaria, aunque en todo caso, entendemos que si esta fuese la causa, tendría una dudosa justificación, máxime si tenemos en cuenta que precisamente ha sido España uno de los países más beneficiados por el desarrollo que ha supuesto la política regional.



En el *Rapport sur la Première Communication de la Commission sur la politique régionale dans la Communauté Economique Européenne*, II/SEC (65) 1170 final, Bruselas, 11 de mayo de 1965 se puede observar que la Comisión propone que los programas, ya expuestos en 1962 en el *Memorandum of the Commission on the Action Programme of the Community for the Second Stage*, fueran integrados, con los debidos ajustes, en las políticas económicas llevadas a tal efecto a nivel nacional y coordinadas a nivel comunitario. No obstante, esta propuesta aunque quedó en suspense hasta 1969, finalmente tampoco fue trasladada por la Comisión al Consejo. El resultado de la publicación del Informe es una constatación más de los desequilibrios económicos existentes entre las regiones que componían la CEE. Las causas son varias, pero se anticipa que en gran parte se debían a una evolución histórica individual de cada una de las regiones pertenecientes a la Comunidad, a factores naturales<sup>14</sup>, y a la concentración de la actividad económica, de lo cual se desprende que era necesaria la creación de un espacio económico unificado y el desarrollo de intercambios con países terceros.

En resumen, para la concreción de los objetivos esenciales del Tratado de Roma era necesaria, según se indica en las conclusiones finales del documento, una acción coordinada de las administraciones regionales, nacionales y comunitarias, que comprendiese no solamente acciones encaminadas a objetivos específicos en materia regional, sino una reorientación de conjunto de la política económica general en función de exigencias para la consecución de un desarrollo armonioso de las regiones. Asimismo, en el marco de las actuaciones particulares de los Estados miembros, se aconsejaba la implantación de políticas apropiadas para asegurar un desarrollo económico diversificado y favorecer las especializaciones en aquellas actividades susceptibles de soportar la competencia, desarrollar estudios estadísticos para tener un conocimiento adecuado de los elementos que intervienen en el desarrollo económico – especialmente estudios económicos, de empleo, sociales y de población-, la elaboración de programas de orientación -integrados en la política general de los Estados miembros, la cual sería definida en la política económica a medio plazo de la Comunidad-, en el caso de las regiones periféricas de la Comunidad, era conveniente promover la creación de “polos de desarrollo”, estableciendo una disposición coherente entre empresas, actividades de servicios y disposición de las infraestructuras necesarias, en las zonas más alejadas de los grandes centros industriales, se postula un mejor reparto geográfico de la actividad económica que facilite el desarrollo de los centros secundarios -para lo

cual sería necesario dotarlos igualmente de las infraestructuras oportunas-, en las zonas de antigua industrialización, favorecer la implantación de industrias nuevas - favoreciendo especialmente la reeducación profesional y la reestructuración urbana-, la realización de infraestructuras adecuadas...

El documento de la Comisión: BOCE, suplemento núm. 12/69, de 17 de octubre de 1969 se presenta como un vehículo de reflexión de los problemas fundamentales sobre la política regional comunitaria. Los aspectos más sobresalientes del informe son:

- 1) Se opta por simplificar la tipología regional atendiendo a tres tipos de regiones: industrializadas, semiindustrializadas y agrícolas;
- 2) La identidad de las mutaciones técnicas, económicas y sociales, debería traducirse en una búsqueda en común de soluciones convergentes, sobre todo si tenemos en cuenta que no existía un entramado institucional, administrativo y geográfico operativo interrelacionado que facilitase las pertinentes actuaciones en favor de la política regional, sobre todo pensando en que los factores que intervenían, como la localización de la población y de las actividades económicas<sup>15</sup>, no eran simples de encuadrar en un proceso abierto que pretendía proyectarse en una búsqueda de soluciones que fuesen satisfactorias para todos los Estados miembros;
- 3) Los objetivos de la política regional<sup>16</sup>, deberían estar ligados a las actuaciones que en la práctica podrían llevar a efecto las autoridades públicas según los distintos niveles administrativos de actuación.
- 4) Era necesario, según se desprende del documento en cuestión, alcanzar un equilibrio entre los esfuerzos económicos y sociales en un marco en el que las exigencias de creación de empleo y la competitividad de las economías regionales resultaba ciertamente complejo.

#### **1.4 La década de los setenta y su aportación a la política regional. Período comprendido entre 1970 y 1971**

Dado que el problema regional persistía, sobre todo en aquellas regiones con prevalencia en la actividad agrícola y en declive -estas últimas como consecuencia de la evolución de la actividad económica-, la Comisión propuso la creación de un comité

permanente para el estudio<sup>17</sup> del desarrollo regional, el cual debería estar compuesto por representantes de los Estados miembros, bajo la presidencia de un miembro de la Comisión, al mismo tiempo que se incluiría como observador un miembro del BEI.

Los aspectos de interés de la *Terza relazione generale sulla attività delle Comunità: 1969, Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio-Comunità Economica Europea-Comunità Europea dell'Energia Atomica, Commissione, Bruselas-Luxemburgo, 10 de febrero, 1970* son los siguientes:

- 1) La Comisión propuso la creación de un comité permanente para el estudio<sup>18</sup>;
- 2) Debería prestarse una atención particular de los cambios demográficos, al problema de la especialización sectorial en las regiones, a los informes sobre la población agrícola y a la evolución de la población activa total;
- 3) Necesidad de armonizar la política común con la política regional y en desarrollar las relaciones entre la política social y la política regional –a través del FSE-.

Desde el ámbito comunitario, -y en 1973, como se recordará, ya hablamos de la Europa de los nueve-, se comienza a querer equilibrar el mapa comunitario teniendo en cuenta espacios territoriales más pequeños. Se observó que no era posible un desarrollo armónico y una conceptualización homogénea de la CEE si en su espacio de desarrollo coexistían territorios muy desarrollados con otros muy desfavorecidos y con una necesidad de ayuda evidente.

Unos meses antes de celebrarse la cumbre de París, se celebró en Venecia, los días 20 a 22 de abril de 1972, una Conferencia organizada por la Comisión de la Comunidad Europea “Por un modelo europeo de desarrollo. Industria y sociedad en la Comunidad Europea”<sup>19</sup>. Se establecieron tres grupos de trabajo, de los cuales, para nuestros intereses particulares, ofrece especial importancia el primero, que es en el que centraremos nuestra atención; éste, lleva por título “El desarrollo industrial y la reducción de los desequilibrios sociales y regionales”.

La síntesis de sus conclusiones son las siguientes:

- 1) Se entiende que se debían eliminar numerosos obstáculos técnicos, administrativos y fiscales que hacían difícil la libre circulación de mercancías;
- 2) Debe de existir una política regional, al menos en el sector de la agricultura –se estaba produciendo un gran éxodo del campo a las zonas industriales-;
- 3) Los problemas regionales que existían en la Comunidad eran la causa de una evolución irregular del desarrollo económico y del proceso de mutación continua de las estructuras.
- 4) Los instrumentos que se han utilizado contra la lucha de los desequilibrios regionales eran insuficientes si se pretende conseguir una política de reequilibrio y desarrollo económico.

El resultado final de la primera conferencia en la cumbre de la Comunidad ampliada: París, 19 y 20 de octubre de 1972 se plasmó en una Declaración compuesta por el preámbulo y 16 puntos. En lo que se refiere a nuestro tema de estudio, podemos destacar la inclusión del punto segundo, de cuyo texto se desprende que los Estados miembros pretendían asentar las bases de la Comunidad teniendo en cuenta criterios de solidaridad, y poner remedio –se dice textualmente- a las disparidades regionales. Asimismo, se dedica íntegramente el punto cinco a la política regional.

Se reconoce la existencia de desequilibrios estructurales y regionales que, tal y como se indica, suponen un claro peligro para la consecución de la Unión Política y Económica que se pretende instaurar. Una de las soluciones inmediatas que se propone es la coordinación de las políticas regionales entre todos los Estados miembros. Se desprende de tal indicación que es perentoria la intervención de la Comunidad, actuación que se dice que se va a concretar con la creación de un fondo de desarrollo regional. Finalmente, se señala que su objetivo principal es la corrección de los desequilibrios regionales que se derivan de la existencia un predominio agrícola, de las mutaciones de determinadas industrias en declive y de la falta de empleo como elemento de importancia estructural.

El *Report on the Regional Problems in the Enlarged Community*<sup>20</sup> fue realizado bajo la dirección del “Commissioner of Regional Affairs”, Thompson. En conjunto, en el documento se indican una serie de recomendaciones en vistas a paliar las disparidades

existentes en las regiones eminentemente agrícolas y en aquellas que habían experimentado cambios industriales de carácter negativo.

La Comunidad había crecido, económicamente hablando, pero no se podía hablar de un crecimiento armónico de la Comunidad y de un desarrollo geográficamente equilibrado. Por otra parte, aunque sigue manteniendo las premisas de coordinación y de trabajo en conjunto entre los Estados miembros y las Instituciones de la Comunidad, aboga por la creación de un Fondo de Desarrollo Regional<sup>21</sup>, así como el establecimiento de un Comité Económico Regional<sup>22</sup>.

Asimismo, se fijan los criterios (PIB, % desempleo, migración, etc.) para establecer una clasificación de las regiones. Las ayudas habría que constituir las en función de las necesidades regionales a petición de los Estados miembros, teniendo especial importancia aquellas áreas denominadas de “frontera”; junto al margen de discrecionalidad que se debería mantener, resultaba preciso que, en determinados supuestos, se llevaran a cabo negociaciones de carácter político.

Como alternativas al sistema, o mejor expresado, como complemento al sistema que se pretendía instaurar de política regional, BALASSA<sup>23</sup> entiende que hay dos factores que se deben tener muy en cuenta. En primer lugar, los flujos de capital interregional, ya que pueden crear tendencias hacia la igualdad “of private rates of return among regions”<sup>24</sup>; y, en segundo lugar, la movilidad del trabajo, elemento que podría ayudar a reducir las diferencias de sueldo a nivel interregional.

La iniciativa para la preparación de *The Copenhagen Summit Conference*<sup>25</sup> la efectuó el presidente francés Pompidou<sup>26</sup> para poder discutir los Jefes de Estado o de Gobierno sobre las líneas a seguir en materia de cooperación política<sup>27</sup>. En la Conferencia se insta a que los programas sobre política regional, política social y política industrial y científica y tecnológica fuesen implementados sin demora.

Igualmente, en el comunicado final del Presidente de la Conferencia, se indicaba en el punto 7 (III), que los Jefes de Estado y de Gobierno estaban de acuerdo par el establecimiento del Fondo de Desarrollo Regional para 1 de enero de 1974, para lo cual,

y como expresión de su actitud positiva al establecimiento del Fondo acordado, recomendaban a sus respectivos Ministros de Asuntos Exteriores que en el seno del Consejo de las Comunidades Europeas, en su próxima sesión, tomarán las decisiones necesarias concernientes al tamaño y la distribución del Fondo, así como los criterios para las operaciones que se deberán llevar a cabo en el mismo.

### **1.5 Dos años hacia el tránsito de la instauración del FEDER: 1974 y 1975**

Los Jefes de Estado y de Gobierno, los Ministros de Asuntos Exteriores y el presidente de la Comisión –el Sr. Ortoli-, se reunieron en París por invitación del Presidente francés, para examinar diferentes temas, entre ellos la política regional<sup>28</sup>. Efectivamente, por fin se acuerda crear un Fondo de desarrollo regional con “recursos suficientes” para ayudar a las regiones menos favorecidas de la Comunidad -punto 22-. El Fondo, estaba diseñado para corregir los desequilibrios regionales principales en la Comunidad resultantes del predominio agrícola, de los cambios industriales, y el desempleo estructural. El Fondo, según el acuerdo conseguido, sería dotado con 300 mill. de unidades de cuenta (equivalente en aquel momento a 1.20635\$) en 1975 y con 500 mill. en 1976 y 1977 respectivamente –en total 1.300 mill.-<sup>29</sup>.

**El Informe MARJOLIN**, redactado bajo la dirección del Vicepresidente de la Comisión, el Sr. MARJOLIN, estaba compuesto por un grupo de miembros del más alto nivel y prestigio<sup>30</sup>.

El Informe, que consta de 59 páginas, está dividido en cuatro partes (*I. The movement towards Economic and Monetary Union. Balance sheet and prospects; II. Urgent Problems; III. A short-term programme; First steps towards economic and monetary union*), y refleja, con claridad meridiana, que la política económica de los años sesenta se había desmoronado en los setenta. En lo referente a política regional, dedica un punto, que por su importancia histórica vamos a transcribir de forma íntegra (págs. 14 y 15):

III.A.3. *“Actions calculated to reduce inflation and to increase employment cannot successfully be undertaken in the absence of adequate regional and structural measures.*

*Regional disparities in the Community, in effect, have remained significant even though they have slightly reduced during recent years in some Members States. As an indication, the gaps between the richest and poorest regions in the Community have remained in the order of the 1 to 5 in terms of capital income or value added. In some regions it is the rate of unemployment and under-employment which constitute the main preoccupation, the disparities constitute a permanent constraint on macro-economic regulation policy.*

*The reasons explaining the growth of industrial concentration are many. Thus, in the backward regions the factor incomes are too high in relations to the level of productivity. Consequently, the profitability of investment and therefore, the attractiveness of the these regions for potential investors, suffer.*

*Other reasons lie in the disadvantages these regions suffer in the field of infrastructure of inherent agricultural conditions and where is a need for substituting new industries for declining industries. Finally, the Member Status where the regional problems are most serious find themselves handicapped when undertaking actions having regional effects which Would contribute to the reestablishment of balanced structures. Such is the case for social security payments and facilities for occupational training.*

*All theses reasons, which are reflected in the actual regional structure, have led to a concentration of wealth to the detriment of certain peripheral regions.*

*The need for a large scale regional policy at the Community level is, therefore, urgent. This policy must be conceived modulating market mechanisms, particularly those in the capital-markets in order to permit desirable capital movements. For this purpose particular importance would have to be accorded to the activities of the European Investment Bank. Without going into detail, the group considers it important that this Bank’s range of manoeuvre should be enlarged especially with respect to interest rate assistance.*

*The group takes note of the efforts made to achieve better coordination of Community instruments –(transfers of “orientations” funds from FEOGA to the European Regional Development Fund and the narrower relation between this*

*alter fund and the European Investment Bank)- and of the important that the project to establishment of these plans must be effected rapidly in order that a list of community priorities for planned action is guaranteed.*

*It is also clear that certain differences in relative factor incomes will remain as long as productivity in backward regions remains below that in the more favoured ones.*

*In general it should be indicated that the range of recommended instruments in Chapter IV is inspired, amongst other things, by the wish that regional aspects should be taken consideration.”*

## **2. EL FONDO DE DESARROLLO REGIONAL**

Hasta 1975 el Consejo Europeo no aprobó el primer reglamento relativo a la creación del FEDER –instrumento comunitario que desde el principio tuvo una específica finalidad estructural de carácter regional-, en parte como consecuencia de la persistencia de los desequilibrios interterritoriales que se habían acentuado con la incorporación de Dinamarca, Gran Bretaña e Irlanda en 1973. En el Reglamento 724/75 del Consejo, de 18 de marzo, quedaron definidos tanto los instrumentos de la política comunitaria regional como sus objetivos, orientados a la consecución de la cohesión económica y social tanto entre los países miembros como en el interior de los mismos. Se consagraba así la idea de que había que compensar a las zonas pobres para reducir las diferencias respecto a las más desarrolladas con el fin de hacer posible la integración europea<sup>31</sup>.

### **2.1 Primeras revisiones: 1979 y 1984<sup>32</sup>**

Desde su creación el FEDER estará sujeto a revisiones<sup>33</sup> de cara a una mayor eficacia de las inversiones en infraestructuras, educación, sanidad, investigación y desarrollo, regiones fronterizas, etc.<sup>34</sup>. La primera revisión se preveía con anterioridad al 1 de enero de 1982, y a ella contribuyeron la publicación en 1976 de las directrices para la elaboración de los Programas de Desarrollo Regional, la creación del Comité de Política Regional<sup>35</sup>, y las “Orientaciones en materia de política regional” presentadas por la Comisión al Consejo en 1977. En 1979 (Reglamento 214/79<sup>36</sup>) se dieron los primeros pasos hacia la “comunitarización”, puesto que la política regional comunitaria nace como subsidiaria, siendo los propios Estados quienes delimitaban las zonas susceptibles



de recibir recursos y seleccionaban los proyectos. Ello reducía la eficacia de las acciones llevadas a cabo, cuya financiación era más una vía de recuperación de la contribución nacional a la CEE<sup>37</sup> que una lucha contra los problemas de las áreas más desfavorecidas<sup>38</sup>.

El Reglamento CEE 1787/84, de 19 de junio nace como consecuencia de la Resolución del Consejo de 1981 “Nuevas orientaciones y prioridades de la Política Regional”. Los principios del nuevo Reglamento del FEDER plantean una serie de tendencias, que se desarrollarán en futuras reformas de los Fondos Estructurales. Con la supresión de las secciones «bajo cuota» (95%) y «fuera de cuota» (5%) se garantiza una creciente *comunitarización* de la política regional, aunque se mantiene la distinción entre programas comunitarios y programas nacionales de interés comunitario. Igualmente se sustituye la atribución rígida de porcentajes de participación a favor de los Estados miembros, por una horquilla de mínimo y máximo. El refuerzo progresivo de la financiación por programas y la utilización de «contratos programa» entre la Comisión y los Estados miembros, muestran la tendencia hacia una *programación*<sup>39</sup> más rigurosa de la Política Regional. Dicha programación se refuerza con una mayor *coordinación* de las políticas regionales de la CEE y de los Estados miembros y de sus instrumentos de financiación. La *concentración* de objetivos se traduce en un aumento significativo del porcentaje de participación del FEDER en la financiación de las inversiones, entre el 50 y el 55% de la financiación pública total.

## 2.2 La reforma de los Fondos Estructurales de 1988<sup>40</sup>

Las dos razones fundamentales de esta reforma son la ampliación de la CEE hacia el sur (Grecia en 1981, y España y Portugal en 1986) y el establecimiento del Acta Única que entró en vigor el 1 de julio de 1987. Es en ésta cuando la política de cohesión económica y social –tan solo perfilada en el Tratado de Roma- recibió mayor apoyo dedicándole al tema la subsección IV de la sección II y en la que la política regional pasa a convertirse en uno de los más firmes pilares del principio de cohesión social comunitario. Mediante esta política regional no sólo se trata de hacer desaparecer las disparidades regionales, presentes entonces y ahora, sino que también se persigue “crear en las regiones deprimidas las condiciones económicas, sociales y culturales, que

permitan una convergencia efectiva de sus niveles de vida con el de las regiones más desarrolladas”<sup>41</sup>.

Se introducen dos nuevos Reglamentos<sup>42</sup>, el Reglamento Marco y el Reglamento de Coordinación que establecían las finalidades de cada uno de los Fondos, recogidos en el art. 130B<sup>43</sup>. El art. 130C del AUE define la finalidad del FEDER de la forma siguiente: “*El FEDER está destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad 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*”.

En la reforma correspondiente a 1988 se formuló una serie de principios que han sido determinantes en el desarrollo posterior y con los que –junto con la existencia de un compromiso político para alcanzar en 1993 un volumen de recursos destinados a los Fondos Estructurales que debería doblar la dotación existente en 1987 (Paquete Delors I<sup>44</sup>)- ya puede hablarse de una verdadera política regional comunitaria<sup>45</sup>. Estos principios son los siguientes<sup>46</sup>:

1. *Principio de Concentración*. La concentración de las actuaciones comunitarias llevadas a cabo con los Fondos Estructurales<sup>47</sup> en cinco Objetivos prioritarios, de los cuales, tres tienen un carácter específicamente regional (arts.1 y 2 del Reglamento 2052/88): Objetivo 1 (fomentar el desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas); Objetivo 2 (reconvertir las regiones, regiones fronterizas o partes de regiones gravemente afectadas por el declive industrial); Objetivo 5b (fomentar el desarrollo de las zonas rurales).
2. *Principio de Autonomía*. El aumento de lo que antes fue “sección fuera de cuota” hasta el 15% de los recursos del FEDER –ahora llamados Iniciativas Comunitarias- para financiar acciones propiciadas por la propia Comisión, consolidó el carácter comunitario de este Fondo<sup>48</sup>.
3. *Principio de Cooperación*. Aplicado entre los agentes que participan en las acciones cofinanciadas por los Fondos, es decir, la Comisión, el Estado miembro y las autoridades competentes designadas por el mismo a nivel nacional, regional o local.

4. *Principio de Programación.* Los anteriores Programas de Desarrollo Regional pasan a tener diversas denominaciones según los Objetivos: Planes de Desarrollo Regional (PDR) para el Objetivo 1; Planes de Reconversión Regional (PRRs) para el Objetivo 1; y Planes de Desarrollo de las Zonas Rurales para el Objetivo 5b.
5. *Principio de Adicionalidad.* Los recursos significan un aumento de los gastos estatales destinados a la política regional, afianzando la “comunitarización” en este ámbito.

Como instrumento del proceso ya expuesto de “comunitarización” de la política regional, se introdujo en el Reglamento del FEDER un artículo 10 que obligaba a destinar el 1% de sus recursos globales a estudios por iniciativa de la comisión dirigidos básicamente a identificar los efectos de las actuaciones estructurales de las autoridades nacionales, y a proyectos piloto<sup>49</sup>.

### 2.3 La reforma de 1993<sup>50</sup>

En el Tratado de la Unión Europea se estableció con precisión la correlación que debe existir entre el desarrollo de la unión económica y monetaria y el principio de cohesión económica y social<sup>51</sup>. A tal fin, se propusieron una serie de iniciativas, entre las que por su mayor relieve destacan dos:

1. Se crea un nuevo fondo, el Fondo de Cohesión, “mediante el cual la Comunidad prestará su contribución financiera a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas de infraestructuras de los Estados miembros cuyo PNB *per capita* sea inferior al 90% de la media comunitaria” (Art. 1 del Reglamento CEE 729/93).
2. Igualmente, “el Consejo determinó duplicar de nuevo los recursos disponibles para ser comprometidos con cargo a los Fondos Estructurales y demás operaciones estructurales en el período 1993-1999 (Delors II). Se prevé la posibilidad de que en casos excepcionales los porcentajes de subvención comunitaria puedan incrementarse en las regiones del Objetivo 1 para evitar el excesivo aumento de los gastos presupuestarios”<sup>52</sup>.

Además hay que tener en cuenta que el Tratado de Maastricht (1992) introdujo en el ámbito comunitario el principio de subsidiariedad, que –sumándose a los principios de la actuación estructural anteriormente mencionados- “consolidó una forma de programar que ya se había utilizado en el período anterior: las autoridades nacionales eran las competentes para seleccionar los proyectos a financiar y para encargarse de su realización, aunque en el diseño de la PRC intervengan todos los agentes implicados en virtud del principio de cooperación. También se creó el Comité de las Regiones que posibilitaba a la dimensión regional tener un foro de discusión política”<sup>53</sup>.

Las modificaciones<sup>54</sup> que se introdujeron en los seis Reglamentos revisados en los años 90, fueron menos profundas que las de 1988<sup>55</sup>. Manteniendo los principios citados, el ámbito de aplicación mantiene a grandes rasgos la normativa revisada. No obstante, haremos mención a algunos cambios relacionados directamente con el FEDER<sup>56</sup>: se amplían las inversiones en educación y sanidad en las regiones del Objetivo; y se hace referencia a las redes transeuropeas, así como a la política de investigación y desarrollo en las regiones de los Objetivos 1, 2 y 5b. A través del art. 10 del Reglamento CEE 2083/93 relativo al FEDER –y de acuerdo con el *Programa Europeo para Cooperación Interregional e Innovación económica regional. Artículo 10 del FEDER*- se definen las acciones innovadoras que permiten incorporar a la política regional comunitaria conceptos nuevos en materia de ordenación del territorio, cooperación transfronteriza, redes de cooperación e intercambio de experiencia entre ciudades y regiones, o sobre cuestiones relacionadas con la ciudad<sup>57</sup>.

Se aplican también en este periodo las Iniciativas Comunitarias<sup>58</sup>, que se definen como “medidas de carácter estructural que la Unión Europea financia con sus instrumentos estructurales (FEDER, FSE, FEOGA, IFOP) con arreglo siempre a los mismos procedimientos de intervención, siendo la Comisión quien determina los ámbitos, la concepción y las prioridades de intervención. En general y sin exclusión de otras zonas, las Iniciativas Comunitarias van destinadas a regiones con derecho a beneficiarse de los objetivos de la cohesión económica y social”<sup>59</sup>. Por lo que se refiere a la financiación proveniente de los Fondos Estructurales, se reparte de la siguiente manera: el mayor porcentaje (73%) corresponde al Objetivo 1, seguido a distancia de los Objetivos 3 y 4 (11%), disminuyendo progresivamente los porcentajes en los Objetivos 2, 5b, 5a y 6.

### 3. PERIODO DE PROGRAMACIÓN 2000-2006

En 1999 la Comisión europea propone una nueva reforma de la política estructural, la denominada Agenda 2000. El objetivo de la misma es hacer frente al doble desafío que tendrá que satisfacer la política estructural durante el periodo 2000-2006, es decir, mejorar la eficacia de los instrumentos de esta política cuyo objetivo es la cohesión económica y social, ante la perspectiva de futuras ampliaciones. Resumiendo, podemos decir que los ejes rectores de la reforma de 1999 han sido tres: aumentar la concentración de las ayudas, simplificar los procedimientos y descentralizar la gestión. Esta reforma ha tenido implicaciones sobre todos y cada uno de los fondos estructurales así como sobre el fondo de cohesión, pero nos centraremos sobre todo en los cambios que se han producido en el fondo FEDER.

#### 3.1 Aumento de la concentración de las ayudas

En sus nuevos reglamentos<sup>60</sup>, la Comisión europea limita a tres el número de objetivos prioritarios y a cuatro el número de iniciativas comunitarias para el periodo 2000-2006:

Tabla 1. Objetivos e iniciativas comunitarias para el periodo 2000-2006.

| Objetivos  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Iniciativas Comunitarias |                                                                                                                                                                 |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Objetivo 1 | promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas. El articulado permanece invariable, pero la Comisión incluye en este objetivo y para este periodo a las regiones elegibles a título del Objetivo 6 y a las regiones ultraperiféricas.                                                                                                                                                                     | INTERREG III             | cooperación transfronteriza, transnacional e interregional para fomentar un desarrollo y una ordenación armoniosa y equilibrada del territorio europeo.         |
| Objetivo 2 | reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales. Este nuevo objetivo, centrado en la reconversión económica y social, reúne los Objetivos 2 y 5b) del periodo 94-99 y lo amplía a otras zonas (zonas urbanas en dificultad, zonas en crisis dependientes de la pesca y zonas en reconversión fuertemente dependiente de los servicios) confrontadas al mismo problema de falta de diversificación económica.      | LEADER +                 | desarrollo rural mediante programas de desarrollo integrados y de cooperación de los grupos de acción local.                                                    |
| Objetivo 3 | apoyo a la adaptación y a la modernización de las políticas y los sistemas de educación, formación y empleo. Este nuevo objetivo reúne a los anteriores objetivos 3 y 4, y los acerca al nuevo título del Tratado de Ámsterdam. Igualmente, interviene fuera de las zonas elegibles a título del objetivo 1 y 2 pero sirven igualmente de marco de referencia para el conjunto del desarrollo de los recursos humanos en cada Estado miembro. | EQUAL                    | cooperación transnacional para fomentar las nuevas prácticas de lucha contra las discriminaciones y desigualdades de todo tipo en el acceso al mercado laboral. |
|            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | URBAN <sup>61</sup>      | rehabilitación económica y social de las ciudades y de los barrios en crisis, a fin de fomentar el desarrollo urbano sostenible.                                |

### 3.2 Simplificación de los procedimientos

El reglamento marco y el reglamento de coordinación se han fusionado en un único nuevo reglamento general que cubrirá todos los principios comunes de los Fondos estructurales. En el mismo se han incluido los objetivos prioritarios, el método de programación, la gestión financiera, evaluación y el control. Por otro lado están los reglamentos específicos para los Fondos, que se centrarán principalmente a sus ámbitos de aplicación respectivos.

En este punto, conviene señalar los cambios más relevantes en relación con las especificidades del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). En primer lugar, es conveniente tener presente que su principal función, no sólo es el apoyo a los objetivos 1 y 2, como ya ocurría en el anterior periodo de programación, sino que además incluye la financiación de las iniciativas comunitarias INTERREG y URBAN, con carácter exclusivo<sup>62</sup>, ya que cada iniciativa será financiada sólo por un fondo. En relación con el ámbito de aplicación conviene resaltar que en la financiación de inversiones en infraestructuras se han incluido zonas dependientes de la pesca, y en el sector de iniciativas de desarrollo local y de empleo se citan expresamente las ayudas a las estructuras de servicios de cercanía dirigidas a la creación de nuevos puestos de trabajo (que no estén financiadas por el Fondo Social Europeo (FSE)). Además, se citan otros ámbitos de participación financiera, conceptos innovadores tales como, sociedad de la información, investigación y desarrollo tecnológico, y sectores tradicionales, como el turismo y la inversión en cultura que no habían sido incluidos específicamente con anterioridad. Por último, es conveniente señalar que también se hace referencia, por primera vez a la igualdad entre hombres y mujeres como ámbito de financiación propiamente dicho.

También es importante resaltar que la ratificación del Tratado de Ámsterdam, produce un cambio en la base jurídica que determina el modo de aprobación de dichos textos pasando del procedimiento de cooperación al de codecisión (salvo para el Fondo de Cohesión). Esto supone un mayor peso político del Parlamento europeo a la hora de influir en elaboración de los reglamentos de los fondos.

En relación con la preparación de las intervenciones, se plantean algunas variaciones en la nueva reglamentación, en concreto en los objetivos prioritarios y la pesca. Los Estados miembros empiezan por presentar a la Comisión los planes de desarrollo (con o sin propuestas de programa operativo (PO)). Para el Objetivo 1, y por lo tanto para el FEDER, sobre la base del plan de desarrollo, la Comisión establece y adopta un marco comunitario de apoyo (MCA) que debe completarse con P.O.s. Si la asignación de la UE es inferior a mil millones de euros, por regla general la Comisión adopta un documento único de programación (DOCUP). Para los objetivos 2, 3 y pesca, sobre la base de los planes de desarrollo, la Comisión establece y adopta, por regla general, DOCUPs. No obstante, los Estados tienen la posibilidad de optar por el establecimiento de un MCA. Los grandes proyectos y las subvenciones globales se integran en las otras formas de intervención. Los Estados y/o las regiones deben completar cada PO y DOCUP mediante un complemento de programa. Los Fondos estructurales intervienen asimismo a través de programas de iniciativa comunitaria (PIC), acciones innovadoras y medidas de asistencia técnica.

### **3.3 Descentralización de la gestión**

En el anterior periodo de programación no existía ninguna disposición reglamentaria específica sobre las responsabilidades del Estado miembro. Sin embargo, para el periodo 2000-2006 el estado miembro asume la responsabilidad general de la ejecución y del seguimiento, así como de la eficacia de las intervenciones. De este modo los Estados miembros denominarán una única autoridad de gestión que tendrá por responsabilidades: Recopilación y transmisión de los datos financieros y estadísticos sobre la realización de las intervenciones; Informe anual sobre la ejecución; Regularidad de las operaciones; Respeto de las políticas comunitarias; Información y publicidad sobre la intervención; Organización de la evaluación intermedia; Encuentro anual con la Comisión (examen de los resultados del año anterior); en su caso, adaptación de las modalidades de seguimiento o gestión a raíz de las recomendaciones de la Comisión; Adaptación del complemento de programa, por iniciativa propia o a petición del comité de seguimiento.

### 3.4 Otras novedades a resaltar

La normativa prevé una ayuda transitoria adecuada para las regiones o zonas subvencionables en virtud de los objetivos regionalizados durante el período 1994-1999 pero que dejarán de serlo durante el período 2000-2006. Este sistema de ayuda transitoria regresiva permite evitar en estas regiones un cese repentino de la ayuda comunitaria y, de este modo, consolidar los resultados de las intervenciones estructurales anteriores.

Para las zonas subvencionables en virtud de los objetivos 2 y 5b en 1999 pero que ya no lo son en virtud del nuevo objetivo 2, se prevé una ayuda transitoria del FEDER hasta el 31 de diciembre de 2005.

Continuando con la tónica del anterior período, se vuelve a perfeccionar el sistema de evaluación. De este modo, las principales modificaciones son:

- En la *evaluación previa*, la responsabilidad principal incumbe al Estado miembro. El objeto de la misma está definido; debiendo prestarse una atención especial a la evaluación de la situación medioambiental y del mercado laboral, así como a la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres. La evaluación previa está integrada en los planes.
- En la *evaluación intermedia*, la responsabilidad incumbe al Estado miembro en cooperación con la Comisión; esta última aprecia su conveniencia. El objeto está definido y dicha evaluación es organizada por la autoridad de gestión de la intervención y realizada por un evaluador independiente. De cara a las distintas evaluaciones, la autoridad de gestión debe establecer un mecanismo de recopilación de datos financieros y estadísticos para proporcionar la información necesaria para la evaluación posterior. Los resultados son examinados por el comité de seguimiento, que puede proponer adaptaciones de la intervención en función de éstos. Dicha evaluación debe actualizarse antes de finales de 2005 con vistas a preparar las intervenciones siguientes.
- En la *evaluación posterior*, la Comisión tiene la responsabilidad principal, con colaboración del Estado miembro. El objeto de la misma está definido y es realizada por un evaluador independiente, a más tardar tres años después de finalizado el período de programación.



El reparto de los recursos presupuestarios entre los diferentes tipos de intervenciones para el periodo 2000-2006 puede apreciarse en la siguiente tabla:

Tabla 2. Reparto de recursos presupuestarios por tipos de intervención (2000-2006)

|                                                | Asignaciones<br>(millardos de euros) | % del presupuesto<br>Fondos Estructurales | % reservado a<br>ayuda transitoria |
|------------------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------------|------------------------------------|
| Objetivo 1                                     | 135.900                              | 69,70%                                    | 4,30%                              |
| Objetivo 2                                     | 22.500                               | 11,50%                                    | 1,40%                              |
| Objetivo 3                                     | 24.050                               | 12,30%                                    |                                    |
| Pesca (fuera objetivo 1)                       | 1.110                                | 0,50%                                     |                                    |
| Iniciativas comunitarias                       | 10.440                               | 5,35%                                     |                                    |
| Interreg                                       | 4.875                                |                                           |                                    |
| Equal                                          | 2.847                                |                                           |                                    |
| Leader +                                       | 2.020                                |                                           |                                    |
| Urban                                          | 0,7                                  |                                           |                                    |
| Medidas innovadoras y de<br>asistencia técnica | 1.000                                | 0,51%                                     |                                    |

Fuente: Comisión Europea.

#### 4. PERIODO DE PROGRAMACIÓN 2007-2013

La nueva asociación para la cohesión 2007-2013 se ha fijado como meta reforzar la cohesión económica y social -uno de los tres objetivos de la Unión- que ha de ser garantizado por los Tratados (artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE)) y el instrumento central es la política de cohesión, principal pilar de la promoción de un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad (art. 158 del Tratado).

Este nuevo periodo de programación supone el fin de un proceso de debate y estudio de la evolución de la política estructural. La nueva reforma de la política de cohesión está guiada por la preocupación de mejorar los resultados de la economía de la Unión Europea. Así se intentan conjugar las prioridades comunitarias definidas en las agendas de Lisboa<sup>63</sup> y Gotemburgo<sup>64</sup> para potenciar sinergias a través de la concentración de las prioridades de la política de cohesión en los mismos temas.

Al mismo tiempo se produce un cambio metodológico, al utilizarse una nueva denominación respecto a la del periodo 2000-2006. De este modo tenemos ahora tres nuevos objetivos:

- 1) *convergencia*, antiguo objetivo 1, manteniendo ayudas destinadas a aquellas regiones cuyo PIB por habitante no supere el 75 % de la media comunitaria. La Comisión ha planteado establecer un periodo transitorio o phasing out<sup>65</sup> para aquellas regiones que superen el 75% como consecuencia del efecto estadístico. En este contexto, el reto es estimular el crecimiento y empleo, sobre todo a través de la innovación, la sociedad del conocimiento, la adaptabilidad a los cambios económicos y sociales, la calidad del medioambiente y la eficacia administrativa. Este objetivo es financiado por FEDER, FSE y Fondo de Cohesión.
- 2) *competitividad regional y empleo*. El fin es contribuir a reforzar la competitividad y el atractivo de las regiones así como el empleo, anticipando los cambios económicos y sociales. Este objetivo está financiado por FEDER y FSE.
- 3) *cooperación territorial europea*. Fundándose en la experiencia de la actual iniciativa INTERREG, la Comisión propone un nuevo objetivo, complementario de los otros dos, para promover soluciones comunes a través de las autoridades de los diferentes países en los ámbitos del desarrollo urbano, rural y costero. Igualmente, se refuerza la cooperación con terceros países que tienen una frontera común con un Estado miembro de la Unión. Este objetivo también está financiado por FEDER.

Como podemos ver, el FEDER contribuye financieramente en todos y cada uno de los nuevos objetivos, lo que implica la relevancia estratégica del desarrollo regional en la política de cohesión. El cambio central es la concepción de la política, empezando por la terminología, y continuando por el sistema de programación, gestión y control. Se continúan financiando los temas relevantes de las agendas de Lisboa y Gotemburgo -la investigación, la innovación y las cuestiones medioambientales- incorporándose ahora además como novedad la prevención de riesgos.

En relación con el carácter formal, continuamos teniendo un reglamento general<sup>66</sup>, igual que en el periodo 2000-2006, tres reglamentos independientes para los fondos FEDER, FSE y Fondo de Cohesión, y como novedad, un reglamento sobre la agrupación europea de cooperación territorial (AECT), un nuevo instrumento de cooperación a disposición de los colectivos territoriales.

Conviene resaltar en este punto que las tres prioridades políticas se han definido teniendo en cuenta el incremento de las diferencias en el contexto de la ampliación. De este modo, podemos definir los principios rectores de esta nueva reforma con una visión más estratégica, de concentración, simplificación y proporcionalidad y eficacia.

#### **4.1 Una visión más estratégica y simplificada**

La Unión europea define las prioridades de la Unión en las orientaciones estratégicas establecidas por el Consejo a propuesta de la Comisión, en estrecha cooperación con los Estados miembros, y previa consulta del Parlamento. Este punto es una novedad en sí, porque en el anterior periodo de programación, es el Consejo de la Unión quien definía las prioridades de la programación. A continuación, cada Estado miembro presenta un marco de referencia estratégico nacional (MREN), en el que están recogidas estas orientaciones estratégicas, y que al mismo tiempo es el nuevo instrumento de programación para el periodo 2007-2013. Los MREN se aplican al objetivo convergencia y al objetivo competitividad y empleo, y sólo si el Estado miembro así lo quiere también al objetivo cooperación territorial europea. Y finalmente, la ejecución operacional se lleve a cabo a través de programas operativos (PO) propuestos por el Estado miembro o la región, habiendo un sólo PO por objetivo y siendo financiado por un solo fondo. La excepción se produce cuando el FEDER y el Fondo de cohesión intervienen conjuntamente en la financiación de programas en materia de infraestructuras y medio ambiente.

De este modo podemos concluir que el proceso de programación se simplifica al desaparecer el MCA relativo al objetivo 1, los DOCUP relativos a los objetivos 2 y 3 y los complementos de programación, convirtiéndose el PO en la única herramienta de

programación y de gestión. Al mismo tiempo se refuerza la coordinación con el Banco Europeo de inversión y el Fondo europeo de inversión.

Se produce la integración de los proyectos del Fondo de Cohesión en la programación plurianual siendo las reglas de gestión idénticas para este fondo y los fondos estructurales. La programación y gestión financiera se hará por prioridades y no por medidas. Y las reglas de elegibilidad de los gastos serán nacionales y no comunitarias.

#### **4.2 Una visión descentralizada, eficiencia del control y del seguimiento**

Los Estados miembros, al reforzarse la subsidiariedad, realizarán evaluaciones adaptadas a sus necesidades. De este modo se realizarán evaluaciones previa por programa para el objetivo convergencia, mientras que para los objetivos competitividad regional y empleo y cooperación regional territorial, los Estados miembros elegirán el nivel de evaluación en función de las necesidades. Lo mismo ocurre para la evaluación intermedia.

130

Al mismo tiempo que se refuerzan las reglas en materia de información y publicidad, sobre todo en relación al seguimiento de los planes de comunicación, información de los beneficiarios (potenciales) y de las obligaciones de los beneficiarios de comunicar al público la contribución de los fondos a los diversos proyectos.

En relación con la gestión financiera conviene resaltar que para el periodo 2007-2010, se impondrá la regla n+3 en los 12 nuevos Estados miembros más Grecia y Portugal. Por otro lado, la Comisión intervendrá en el control y el seguimiento proporcional al nivel del grado de seguridad dado por el Estado miembro y de los intereses financieros puestos en juego, los pagos estarán condicionados por los compromisos de los Estados miembros sobre la fiabilidad de los sistemas de gestión y de control de los Estados, se producirá una clarificación de los mecanismos de corrección financiera en caso de irregularidad, y el Fondo de Cohesión estará condicionado al respecto del Pacto de estabilidad (suspensión temporal de los compromisos pero siendo posible la restitución).

### **4.3 Proporcionalidad**

Este es otro de los elementos novedosos de la reforma del periodo dado que es un principio nuevo incorporado en este periodo de programación. El mismo consiste en modular las obligaciones de los Estados miembros, en función de los montantes de los gastos de los PO. Esta regla es aplicable tanto a la elección de los indicadores de los programas, las obligaciones en materia de evaluación, de gestión y de informes. Pero también al control, ya que si el PO no excede 750 millones de euros y si la contribución de la Comisión no supera el 40% del total de los gastos públicos, el Estado tiene menos obligaciones.

### **4.4 Otras novedades**

Se incorpora el concepto de seguimiento estratégico, cuyo elemento novedoso es el establecimiento de un diálogo con el Consejo para adaptar la política de cohesión a las prioridades de la estrategia de Lisboa. Cada una de las instituciones europeas evaluará los progresos realizados en materia de prioridades estratégicas y sobre los resultados obtenidos, a la luz de la síntesis establecida por la Comisión a partir de los diferentes informes nacionales.

La reserva de eficacia se mantiene, con la salvedad de que se le da libertad al Estado miembro para crear la que cree a nivel nacional, destinando hasta el 3% de su dotación global para cada uno de los objetivos de convergencia y competitividad regional y empleo.

Igualmente, hay que resaltar que el pasado 8 de noviembre 2006, la Comisión adoptó una nueva iniciativa denominada “Las regiones, por el cambio económico” bajo el objetivo Cooperación Territorial. El objetivo de la misma es determinar cuáles con las mejores prácticas que pueden contribuir a reforzar el vínculo entre la convergencia económica regional y la modernización económica. Aquí, la Comisión vuelve a tener un papel prioritario en una parte fundamental de la nueva iniciativa –que continúa utilizando las redes creadas por INTERREG y URBAN- cuando se trata de la opción “vía rápida”. En concreto, la Comisión decide cuáles son los temas prioritarios y crea redes voluntarias alrededor de las mismas.

En este ámbito, el pasado 11 de septiembre de 2007, la Comisión adoptó un nuevo programa de cooperación interregional -INTERREG IVC- que fue puesto en marcha inmediatamente coincidiendo con el Foro de Cooperación Interregional de Lisboa, los pasados 20 y 21 de septiembre. Este nuevo programa cuenta con dos prioridades temáticas que coinciden con las de las agendas de Lisboa y Gotemburgo, a saber:

- 1) la innovación y la economía del conocimiento y
- 2) el medioambiente y la prevención de riesgos. Una novedad añadida es que no sólo podrán beneficiarse los 27 Estados miembros, sino además Noruega y Suiza. Este programa también estará financiado por el FEDER y contará con un montante total de 321 millones de euros para todo el periodo de programación.

Por último es relevante señalar la existencia de tres *nuevos instrumentos de política regional e ingeniería financiera*: JASPERS (Asistencia conjunta en apoyo de proyectos en regiones europeas), JEREMIE (Recursos europeos conjuntos para microempresas y PYME) y JESSICA (apoyo europeo conjunto para la inversión sostenible en áreas urbanas). El objetivo de los mismos es ayudar a los Estados miembros y a las regiones a establecer una gestión saneada y eficaz de los fondos y a hacer un mejor uso de los instrumentos de ingeniería financiera. Es precisamente a través de una cooperación más estrecha entre las diferentes instituciones financieras que se generarán más capacidades en las instituciones nacionales y regionales.

Tabla 3. Comparación de la distribución de los fondos por objetivos (Datos en millones de euros, precios 2004)

|                          | 2000-2006  | %      |                              | 2007-2013  | %      | Diferencia absoluta | Dif. en % |
|--------------------------|------------|--------|------------------------------|------------|--------|---------------------|-----------|
| Fondo de Cohesión        | 12.357,00€ | 22,60% | F. de Cohesión               | 3.242,00€  | 10,31% | -9.115,00€          | -73,76%   |
| Objetivo 1               | 34.796,00€ | 63,65% | Convergencia                 | 18.680,00€ | 59,38% | -16.116,00€         | -46,32%   |
| Phasing-out              | 325,00€    | 0,59%  | Phasing-out estadístico      | 1.431,00€  | 4,55%  |                     |           |
| Objetivo 2               | 2.926,00€  | 5,35%  | Phasing in                   | 4.483,00€  | 14,25% |                     |           |
| Objetivo 3               | 2.363,00€  | 4,32%  | Competitividad reg. y empleo | 3.125,00€  | 9,93%  |                     |           |
| Iniciativas comunitarias | 1.904,00€  | 3,48%  | Coop. europea territorial    | 496,00€    | 1,58%  |                     |           |
| TOTAL                    | 54.671,00€ | 100%   | TOTAL                        | 31.457,00€ | 100%   | -23.214,00€         | -42,46%   |

Fuente: Ficha de síntesis INFOREGIO. Julio 2006. KN-76-06-084-ES-D.

Como se puede constatar hemos pasado de una política estructural a tener una auténtica política de cohesión -así propiamente denominada- que conjuga los retos de la cohesión económica, social, territorial y medioambiental con del objetivo último del desarrollo sostenible.

**BIBLIOGRAFÍA**

- AA.VV. (1963): *L'Attuazione 'in loco' delle operazioni di riconversione industriale*, Ed. Giuffré, Milán.
- AA.VV. (1964): *Relazioni di Gruppi di esperti su la Politica regionale nella Comunità Economica Europea*, Ed. Comisión, Bruxelles.
- ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (2002): *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Vol. II: Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Ed. Tecnos, Madrid.
- BALASSA, B.; KREININ, M. E.; RESNICK, S. A.; THORBECKE, E.; TRUMAN, E. M. (1975): *European Economic Integration*, Ed. North-Holland Publishing Company, Amsterdam.
- BLASCO VIZCAÍNO, C. (ed.) (1994): *Política regional de la CE*, Universidad de Málaga.
- BORRELL, J.; CARNERO, C.; LÓPEZ GARRIDO, D. (2003): "Construyendo la Constitución Europea. Crónica Política de la Convención", Real Instituto Elcano.
- BRUGMAN, F. (1997): *Cohesión, ¿cuál es el reto para el futuro? Contribución de la doctrina y las instituciones al debate sobre la reforma de la política estructural*, Parlamento Europeo, Dirección General de Estudios.
- COMISIÓN EUROPEA (1998): *Guía de las Iniciativas Comunitarias 1994-1999*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, Vol. II.
- COMISIÓN EUROPEA (1999): *Sexto Informe Periódico sobre la situación de las Regiones Europeas*.
- COMISIÓN EUROPEA (2000): *Las acciones estructurales 2000-2006. Comentarios y reglamentos*.
- COMISIÓN EUROPEA (2002): *Las acciones estructurales comunitarias en España y sus Comunidades Autónomas. Período 2000-2006. Volumen I: Visión general de su aplicación en España. Volumen II: La aplicación de los recursos estructurales en las comunidades autónomas (monografías regionales)*.
- COMISIÓN EUROPEA (2004): *Una nueva asociación para la cohesión: convergencia, competitividad y cooperación. Tercer informe sobre la cohesión económica y social*.



COMISIÓN EUROPEA (2007): *La politique de cohésion 2007-2013. Commentaires et textes officiels.*

COMISIÓN EUROPEA COM (2006)675 final sobre “Las regiones, por el cambio económico”.

COMMISSION EUROPEENNE (1996): *Fonds structurels et Fonds de cohésion 1994-1999. Textes réglementaires et commentaires*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.

COMMISSION EUROPEENNE (1999): *Propositions de règlements des Fonds structurels 2000-2006. Analyse comparée.*

COMMISSION EUROPEENNE (2004): *Proposition de Règlement du Conseil portant dispositions générales sur le Fonds Européen de Développement Régional, le Fonds Social Européen et le Fonds de cohésion.* COM(2004) 492.

DG PRESS & COMMUNICATION. "Sources Say. Internal Source of fresh news".  
Comisión Europea.

DOCE L 243, 6 septiembre 2006, página 39.

135

---

EUROSTAT (2004): *European Regional Statistics.* Reference Guide 2004 Edition.

EUROSTAT (2004): *European Regional Statistics.* Reference Guide 2003 Edition.

EUROSTAT (2004): *Regional Gross Domestic Product in the Candidate Countries 2001.* Statistics in focus.

Eurostat news release 47/2005, 7 abril 2005.

Eurostat news release 63/2006, 18 mayo 2006.

Eurostat news release 63/2006, 19 febrero 2007.

EUROSTAT, (2002): *European regional Statistics. Changes in the NUTS classification 1981-1999.*

Ficha de síntesis INFOREGIO. Julio 2006. KN-76-06-084-ES-D.

GARCÍA NICOLÁS, C.; IGLESIAS SUÁREZ, A., (2007): “Fondos Estructurales y cohesión: nuevas claves 2007-2013” en FERNÁNDEZ ARUFE, J. E.; ROJO GARCÍA, J. L. (dir.): *Anales de Economía Aplicada*, 2007. nº XXI, Asepelt-España.

- GARCÍA VILLAREJO, A. (1994): “Los fondos estructurales y el desarrollo de Castilla y León”, *Papeles de Economía Española*, nº 14, Madrid, pp. 470-483.
- GARCÍA VILLAREJO, A.; VEGA MOCOROA; GARCÍA ORTEGA, C. (1995): *Las ayudas europeas a Castilla y León para la cohesión económica y social*. Junta de Castilla y León. Consejería de economía y Hacienda. Servicio de Estudios. Universidad de Valladolid.
- GARRIDO YSERTE, R; MANCHA NAVARRO, T.; CUADRADO ROURA, J. R. (2007): “La Política Regional y de Cohesión en la Unión Europea: veinte años de avance y un futuro nuevo”, *Investigaciones Regionales*, nº 10, pp. 239-266.
- GRANELL, F. (enero-abril 2007): “La Declaración de Berlín a los cincuenta años de los Tratados de Roma”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 26, pp. 47-70.
- IGLESIAS SUÁREZ, A. (2000): *La Política regional de la Unión Europea y la Agenda 2000*, Ed. UCLM, Cuenca.
- IGLESIAS SUÁREZ, A.; BAÑOS TORRES, J.; JULIÁ DORADO, M. (1996): “La comunitarización de la política regional”, *Bol. ICE*, núm. 2519.
- LÁZARO ARAUJO, L. (1998): “El FEDER y la política regional comunitaria”, *Papeles de Economía Española*, núm. 25, pp. 36-49.
- LÁZARO ARAUJO, L. (2004): El impacto de la Ampliación en la economía española.
- LÁZARO ARAUJO, L.; MOLINA IBÁÑEZ, M. (1986): *El espacio en la Comunidad Económica Europea: la política regional*, Ed. Trivium, Madrid.
- MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, R.; BONETE PERALES, R. (2000): *Introducción a la Unión Europea: un análisis desde la economía*, 2ª ed., Ed. Alianza Editorial, Madrid.
- RODRÍGUEZ POSE, A. (1995): *Reestructuración socioeconómica y desequilibrios regionales en la Unión Europea*, Ed. Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- TAMAMES, R. (1986): *Guía del Mercado Común Europeo. España en la Europa de los Doce*. Alianza Ed., Madrid.

---

## REFERENCIAS

\* Ha colaborado José Enrique Moreno del Castillo. Becario de Colaboración.

<sup>1</sup> SAVY, R. (1996): *Los efectos territoriales de las políticas europeas vistos por las regiones*. Trabajo presentado en la Asamblea de las Regiones de Europa; IGLESIAS SUÁREZ, A. (2001): “El futuro de la Política Regional en relación a la ampliación de la Unión Europea: consecuencias para España”, Instituto de Estudios Económicos, nº 3, Madrid, p. 253 y ss.

<sup>2</sup> HEVIA, J. (septiembre 1986): “Política Regional Europea”, Revista *Alfoz*, nº 32. *Statistiques en Bref* (Régions), en Eurostat, 1<sup>er</sup> trimestre 1996.

<sup>3</sup> Según DUQUESNE DE LA VINELLE -(1963): “Lavori della Commissione della CEE in materia di sviluppo regionale”, en AA.VV., *L'Attuazione 'in loco' delle operazioni di riconversione industriale*, Ed. Giuffré, Milán, p. 21- la declaración sobre política regional se inserta en el preámbulo del Tratado para dar testimonio de que el desarrollo armónico de las regiones constituía uno de los objetivos generales de la Comunidad Económica Europea.

<sup>4</sup> Se trata como han puesto de manifiesto LÁZARO ARAUJO, L. (1998): “El FEDER y la política regional comunitaria”, *Papeles de Economía Española*, núm. 25, pp. 36-49, e IGLESIAS SUÁREZ, A. (2000): *La Política regional de la Unión Europea y la Agenda 2000*, Ed. UCLM, Cuenca, p. 117, de una declaración solemne o programática, dado que las directrices que se establecen en el Tratado establecen pautas para que el mercado se autorregule de forma natural.

<sup>5</sup> RODRÍGUEZ POSE, A. (1995): *Reestructuración socioeconómica y desequilibrios regionales en la Unión Europea*, Ed. Instituto de Estudios Económicos, Madrid, pp. 318 y 319; MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, R.; BONETE PERALES, R. (2000): *Introducción a la Unión Europea: un análisis desde la economía*, 2ª ed., Ed. Alianza Editorial, Madrid, p. 154.

<sup>6</sup> Concretamente en su punto 101, p. 54.

<sup>7</sup> Conferencia de Bruselas sobre Economías regionales, celebrada en 1961, 6 al 8 de diciembre.

- <sup>8</sup> Igualmente se hace una alusión directa a este estudio en el Memorandum of the Commission..., *doc. cit.*, p. 60, punto 122.
- <sup>9</sup> Grupo de trabajo presidido por W. LANGER –Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium.
- <sup>10</sup> El informe lleva por título: “Objetivos y métodos de la política regional”, recogido en el libro *La politique régionale dans la Communauté Economique Européenne*, Bruselas, julio de 1964, AA.VV., Relazioni di Gruppi di esperti su la Politica regionale nella Comunità Económica Europea, Ed. Comisión, Bruxelles, julio, 1964, pp. 1-129.
- <sup>11</sup> Se apuntan una serie de actuaciones que pueden facilitar esta cuestión: formulaciones de prospectivas demográficas, ocupacionales y estudiar una combinación óptima entre ambas.
- <sup>12</sup> Grupo de Trabajo presidido por F. PERSOONS –Director del Banco de Bruselas, Consejero de la SOCOREC -Società cooperativa di Studio e di assistenza per la riconversione e l’espansione economica-. El informe lleva por título: “L’adeguamento delle regioni di vecchia industrializzazione”, recogido en el libro *La politique régionale dans la Communauté Economique Européenne*, Bruselas, julio de 1964, AA.VV., Relazioni di Gruppi di esperti su la Politica regionale nella Comunità Económica Europea, Ed. Comisión, Bruxelles, julio, 1964, pp. 131-250.
- <sup>13</sup> Grupo de trabajo presidido por F. BLOCH-LAINÉ –Directeur general de la Caisse des dépôts et consignations, Paris-. El informe lleva por título: “Incentivos al desarrollo regional en los Estados miembros”, recogido en el libro *La politique régionale dans la Communauté Economique Européenne*, Bruselas, julio de 1964, AA.VV., Relazioni di Gruppi di esperti su la Politica regionale nella Comunità Económica Europea, Ed. Comisión, Bruxelles, julio, 1964, pp. 251-406.
- <sup>14</sup> Téngase en cuenta que la puesta en marcha de la política agrícola común supuso una especialización en el área de la Comunidad de los productos agrícolas en función de las condiciones naturales.
- <sup>15</sup> Es lo que en el texto que estudiamos se enmarca como los objetivos de la política regional, y que se define como: “... est constitué par les conditions de localisation des activités économiques et des hommes, eu égard aux exigences de la technique et de l’économie, aux besoins et aspirations des populations, ainsi qu’aux caractéristiques des territoires” –BOCE, suplemento núm. 12/69, de 17 de octubre de 1969, pág. 20-.
- <sup>16</sup> Son definidos en el texto como: “...la création, l’aménagement et la gestion des conditions de localisation des activités économiques et des hommes, eu égard aux exigences de la technique et de l’économie, aux besoins et aspirations des populations. Ainsi qu’aux caractéristiques des territoires” – BOCE, suplemento núm. 12/69, de 17 de octubre de 1969, pág. 27-.
- <sup>17</sup> El Comité examinaría los programas generales sobre política regional elaborados por dos distintos Estados miembros, y los problemas y daría su parecer al respecto.
- <sup>18</sup> El Comité examinaría los programas generales sobre política regional elaborados por dos distintos Estados miembros, y los problemas y daría su parecer al respecto.
- <sup>19</sup> Las actas se recogieron en el volumen *Per un modello Europeo di sviluppo* –Conferenza ‘Industria e società nella Comunità Europea’-, organizada por la Comisión de la Comunidad Europea, Venecia, 20-22 abril de 1972, Ed. Librería Europea SA, Bruselas, Bélgica, 1972.
- <sup>20</sup> Report on the Regional Problems in the Enlarged Community (presented to the Council of Ministers on 4 May, 1973), Supplement to BEC núm. 8, 1973. A este documento le siguió otro, publicado el 9

---

de febrero de 1979, B.O. núm. C 36, realizado por la Comisión y por el Comité de Política Regional - el período de análisis que cubre este documento comprende los años 1970 a 1977-.

- <sup>21</sup> Su cometido esencial sería complementar las acciones llevadas a cabo en materia de política regional por los Estados miembros. En el documento se precisa que tanto el Fondo como el Comité, deberían estar instituidos para primeros de diciembre de 1973.
- <sup>22</sup> Desarrollando especialmente tareas de coordinación entre las distintas instituciones comunitarias y las Administraciones de los Estados miembros, así como analizar los programas que sobre desarrollo regional se llevasen a cabo en los estados miembros de la Comunidad Europea.
- <sup>23</sup> BALASSA, B.; KREININ, M. E.; RESNICK, S. A.; THORBECKE, E.; TRUMAN, E. M. (1975): *European Economic Integration*, Ed. North-Holland Publishing Company, Amsterdam, p. 269.
- <sup>24</sup> En dicho contexto, el propio BALASSA aclara que las “Social rates of return will, however, differ as external diseconomies in the form of congestion, rise in noise and pollution levels, and the overloading of infrastructure facilities increasingly outweigh external economies created by the further growth of urban concentrations” -BALASSA, B.; KREININ, M. E.; RESNICK, S. A.; THORBECKE, E.; TRUMAN, E. M., *ibidem*-
- <sup>25</sup> The Copenhagen Summit Conference (Copenhagen, 14-15 December 1973), Bulletin of the European Communities, No. 12, 1973. Organizada por el Primer Ministro de Dinamarca, Mr. Anker Jorgensen, quien en ese momento ostentaba la Presidencia del Consejo, según iniciativa particular con fecha de 5 de noviembre de 1973.
- <sup>26</sup> Esta iniciativa era compartida por el presidente del Reino Unido Edward Heath, quien en Blackpool, el 13 de octubre de 1973, abogaba igualmente por una reunión regular de un par de veces al año.
- <sup>27</sup> Véase para mayor detalle el documento siguiente: Preparation for the Summit Conference (Copenhagen, 14-15 December 1973), Bulletin of the European Communities, No. 11, 1973.
- <sup>28</sup> Meeting of the Heads of Government (Paris, 9-10 December 1974), Bulletin of the European Communities, No. 12, 1974
- <sup>29</sup> La distribución de los recursos se efectuó de la siguiente forma: Bélgica 1.5; Dinamarca 1.3; Francia 15.0; Irlanda 6.0; Italia 40.0; Luxemburgo 0.1; Países Bajos 1.7; República Federal de Alemania 6.4; y Reino Unido 28.0.
- <sup>30</sup> Su composición era la siguiente: Bobba, Bosman, Brouwers, Camu, Foighel, Forte, Giersch, Lynch, Donald Macdougall, Markmann, Peeters, Shonfield y Thygesen.
- <sup>31</sup> GARCÍA VILLAREJO, A. (1994): “Los fondos estructurales y el desarrollo de Castilla y León”, *Papeles de Economía Española*, nº 14, Madrid, pp. 470-483. GRANELL, F. (enero-abril 2007): “La Declaración de Berlín a los cincuenta años de los Tratados de Roma”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 26, pp. 47-70.
- <sup>32</sup> LÁZARO ARAUJO, L.; MOLINA IBÁÑEZ, M. (1986): *El espacio en la Comunidad Económica Europea: la política regional*, Ed. Trivium, Madrid; BLASCO VIZCAÍNO, C. (ed.) (1994): *Política regional de la CE*, Universidad de Málaga; RODRÍGUEZ POSE, A. (1995), *Reestructuración socioeconómica y desequilibrios regionales en la Unión Europea*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

- <sup>33</sup> TAMAMES, R. (1986): *Guía del Mercado Común Europeo. España en la Europa de los Doce*. Alianza Ed., Madrid, pp. 90-92.
- <sup>34</sup> ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (2002): *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Vol. II: Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Ed. Tecnos, Madrid, pp. 126-128.
- <sup>35</sup> Creado por la Decisión del Consejo 185/75 de 18 de marzo, como órgano consultivo y asesor en materia de política regional, sus funciones específicas, en colaboración con la Comisión y el Consejo, se recogen en la Resolución del Consejo de 6 de febrero de 1979 relativa a las orientaciones de la política regional comunitaria:
- Estudiar los medios de los que dispone la Comunidad para reforzar la incidencia regional de sus acciones financieras, a la luz de los objetivos generales de la política regional.
  - Analizar los programas de desarrollo regional elaborados por los Estados miembros.
  - Comprobar los regímenes de ayuda.
  - Garantizar una mejor información a los inversores públicos y privados respecto de los problemas y de las políticas de desarrollo regional.
  - Estudiar las medidas nacionales de «descongestión», con objeto de permitir la elaboración de una política comunitaria coherente.
- TAMAMES, R. (1986), *op. cit.*, p. 143.
- <sup>36</sup> Sus principales aportaciones son la creación de una sección fuera de cuota para financiar proyectos de “interés comunitario”, y la creación de las acciones integradas con el fin de abordar problemas sectoriales concretos mediante una intervención coordinada. Paralelamente se adoptaron cuatro documentos de interés: la Decisión del Consejo relativa a la realización de un elevado grado de convergencia de las políticas económicas de los Estados miembros de la CEE; la Resolución del Consejo concerniente a las orientaciones de la política regional comunitaria; la Comunicación de la Comisión al Consejo sobre nuevas orientaciones y prioridades de la política regional; y la Comunicación de la Comisión sobre regímenes de ayuda con finalidad regional.
- <sup>37</sup> RODRÍGUEZ POSE, A. (1995), *op. cit.*
- <sup>38</sup> Desde 1979 se introdujeron «acciones integradas», además de los programas «fuera de cuota», con el fin de colaborar con el FEOGA-Orientación y con el FSE, que después servirían de base para las operaciones integradas de desarrollo.
- <sup>39</sup> Se establecen cuatro tipos de modalidades de intervención: Programas Comunitarios, Programas Nacionales de Interés Comunitario, financiación de proyectos y financiación de estudios.
- <sup>40</sup> IGLESIAS SUÁREZ, A.; BAÑOS TORRES, J.; JULIÁ DORADO, M. (1996): “La comunitarización de la política regional”, *Bol. ICE*, núm. 2519.
- <sup>41</sup> GARCÍA VILLAREJO, A. (1994), *op. cit.*, p. 472.
- <sup>42</sup> Reglamento (CEE) nº 2052/88 del Consejo, de 24 de junio de 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.

---

Reglamento (CEE) nº 4253/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2052/88, en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los Fondos Estructurales y, por otra, de éstos con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes.

- <sup>43</sup> Art. 130B. *Los Estados miembros conducirán su política económica y la coordinarán con miras a alcanzar también los objetivos enunciados en el artículo 130A. Al desarrollar las políticas comunes y el mercado interior se tendrán en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 130A y en el artículo 130C, participando en su consecución. La Comunidad apoyará dicha consecución con la acción que lleva a cabo por medio de los Fondos con finalidad estructural (Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección Orientación, Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de Desarrollo Regional), del Banco Europeo de Inversiones y de los otros instrumentos financieros existentes.*
- <sup>44</sup> BRUGMAN, F. (1997): *Cohesión, ¿cuál es el reto para el futuro? Contribución de la doctrina y las instituciones al debate sobre la reforma de la política estructural*, Parlamento Europeo, Dirección General de Estudios, p. 3.
- <sup>45</sup> GARRIDO YSERTE, R; MANCHA NAVARRO, T.; CUADRADO ROURA, J. R. (2007): “La Política Regional y de Cohesión en la Unión Europea: veinte años de avance y un futuro nuevo”, *Investigaciones Regionales*, nº 10, 239-266, p. 246.
- <sup>46</sup> IGLESIAS SUÁREZ, A.; BAÑOS TORRES, J.; JULIÁ DORADO, M. (1996), *op. cit.*
- <sup>47</sup> GARCÍA VILLAREJO, A.; VEGA MOCOROA; GARCÍA ORTEGA, C. (1995): *Las ayudas europeas a Castilla y León para la cohesión económica y social*. Junta de Castilla y León. Consejería de economía y Hacienda. Servicio de Estudios. Universidad de Valladolid, pp. 44-45.
- <sup>48</sup> Las Iniciativas Comunitarias, establecidas al margen de los Marcos Comunitarios de Apoyo, se dirigían fundamentalmente a ayudar a resolver problemas graves directamente relacionados con la aplicación de otras políticas comunitarias; a fomentar la aplicación de las políticas comunitarias a escala regional; y a ayudar a resolver problemas comunes a determinados tipos de región. En este periodo de aprueban las siguientes iniciativas: *Envireg*: mejora del medio ambiente. *Euroform*: promoción de la cooperación transnacional en materia de formación profesional y de empleo. *Now*: promoción de la igualdad de oportunidades para las mujeres y de su acceso a las profesiones con futuro y a los puestos de responsabilidad; *Horizon*: mejora de las perspectivas de empleo para las personas discapacitadas. *Interreg*: cooperación transfronteriza. *Leader*: desarrollo rural. *Prisma*: ayuda a las pequeñas y medianas empresas de las regiones menos desarrolladas a adaptarse al impacto del mercado único. *Regis*: integración de las regiones ultraperiféricas. *Regen*: implantación de redes de gas en regiones Objetivo 1 y conexiones internacionales de redes gasísticas y eléctricas. *Retex*: diversificación económica de las regiones dependientes de la industria textil y de la confección. *Resider*: reconversión de las zonas siderúrgicas. *Rechar*: reconversión de las zonas mineras del carbón. *Telematic*: fomento de la utilización de servicios avanzados de telecomunicación en las regiones Objetivo 1.
- <sup>49</sup> Estos proyectos piloto iban dirigidos a:
- fomentar la construcción de infraestructuras, la inversión en empresas y la adopción de otras medidas específicas que tengan un marcado interés comunitario, en particular en las regiones fronteras internas y externas de la comunidad;

- b) favorecer el intercambio de experiencias y la cooperación en materia de desarrollo entre regiones de la Comunidad, así como sus acciones innovadoras.

<sup>50</sup> COMMISSION EUROPEENNE (1996): *Fonds structurels et Fonds de cohésion 1994-1999. Textes réglementaires et commentaires*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.

<sup>51</sup> GARCÍA NICOLÁS, C.; IGLESIAS SUÁREZ, A., (2007): “Fondos Estructurales y cohesión: nuevas claves 2007-2013” en FERNÁNDEZ ARUFE, J. E.; ROJO GARCÍA, J. L. (dir.): *Anales de Economía Aplicada*, 2007. n° XXI, Asepelt-España.

<sup>52</sup> BRUGMAN, F. (1997), *op. cit.*, p. 4.

<sup>53</sup> GARRIDO YSERTE, R.; MANCHA NAVARRO, T.; CUADRADO ROURA, J. R. (2007), *op. cit.*, p. 247.

<sup>54</sup> GARCÍA VILLAREJO, A.; VEGA MOCOROA; GARCÍA ORTEGA, C. (1995), *op. cit.*, p. 50

<sup>55</sup> Reglamento (CEE) n° 2081/93 del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 2052/88 sobre las funciones de los Fondos Estructurales. Reglamento (CEE) n° 2082/93 del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) n° 4253/88 del Consejo (Reglamento de Coordinación). Reglamento (CEE) n° 2083/93 del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) n° 4254/88 del Consejo (Reglamento del FEDER). Reglamento (CEE) n° 2084/93 del Consejo, que modifica el Reglamento n° 4255/88 del Consejo (Reglamento del FSE). Reglamento (CEE) n° 2085/93 del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) n° 4256/88 del Consejo (Reglamento del FEOGA-Orientación). Reglamento (CEE) n° 792/93 del Consejo de 30 de marzo de 1993, por el que se establece un instrumento financiero de cohesión. Reglamento (CE) n° 566/94 del Consejo de 10 de marzo de 1994 por el que se prorroga el Reglamento (CEE) n° 792/93 en el que se establece un instrumento financiero de cohesión.

<sup>56</sup> GARCÍA VILLAREJO, A.; VEGA MOCOROA; GARCÍA ORTEGA, C. (1995), *op. cit.*, pp.51-52.

<sup>57</sup> Estos programas canalizan la ayuda financiera comunitaria a través de ocho tipos de convocatorias:

- a) proyectos piloto urbanos
- b) proyectos de cooperación relacionados con la sociedad de la información
- c) proyectos de cooperación para fomentar la innovación y las transferencias tecnológicas
- d) proyectos de cooperación basados en las nuevas cuencas de empleo
- e) proyectos de cooperación de carácter cultural
- f) proyectos de cooperación interregional interna
- g) proyectos de cooperación interregional externa
- h) proyectos piloto en materia de ordenación territorial

<sup>58</sup> *Empleo*, con sus cuatro capítulos: *Now*: promoción de la igualdad de oportunidades para las mujeres y de su acceso a las profesiones con futuro y a los puestos de responsabilidad; *Horizon*: mejora de las perspectivas de empleo para las personas discapacitadas; *Youthstart* integración en el mercado del trabajo de los jóvenes menores de 20 años carentes de cualificación o de formación básica; *Integra*: integración de las personas amenazadas por la exclusión social y medidas contra el racismo y la xenofobia.

*Adapt*: adaptación de los trabajadores a las mutaciones industriales y a la sociedad de la información. *Interreg*: cooperación transfronteriza (A), redes energéticas (B), cooperación en el ámbito de la ordenación territorial (C). *Leader*: desarrollo rural. *Pyme*: mejora de la competitividad de las empresas



pequeñas y medianas. *Urban*: revitalización de los barrios urbanos en crisis. *Konver*: diversificación económica de las regiones dependientes del sector de la defensa. *Regis*: integración de las regiones ultraperiféricas. *Retex*: diversificación económica de las regiones dependientes de la industria textil y de la confección. *Resider*: reconversión de las zonas siderúrgicas. *Rechar*: reconversión de las zonas mineras del carbón. *Peace*: apoyo al proceso de paz y reconciliación en Irlanda del Norte. *Pesca*: diversificación económica de las zonas dependientes de la pesca.

COMISIÓN EUROPEA (1998): *Guía de las Iniciativas Comunitarias 1994-1999*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, Vol. II.

<sup>59</sup> COMISIÓN EUROPEA (1997): *op. cit.*, p. 27.

<sup>60</sup> Reglamento (CE) n° 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos. Reglamento (CE) n° 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales. Reglamento (CE) n° 1263/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, relativo al instrumento financiero de orientación de la pesca. Reglamento (CE) n° 1783/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 1999, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

<sup>61</sup> Esta última iniciativa fue incluida por el Parlamento europeo ya que la Comisión no tenía interés en mantenerla.

<sup>62</sup> Reglamento (CE) N° 1260/1999, artículo 21, epígrafe 2.

<sup>63</sup> Los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Lisboa en marzo de 2000 definieron una estrategia concebida para hacer de Europa, de aquí al 2010, la economía fundada en el conocimiento más competitiva y más dinámica del mundo. El Consejo de Niza de diciembre 2000 traspuso los objetivos de Lisboa en materia de reducción de la pobreza en una estrategia de inclusión social coordinada a nivel de la UE.

<sup>64</sup> En el Consejo de Gotemburgo en junio 2001, la estrategia de Lisboa fue ampliada haciendo énfasis sobre la protección del medioambiente y la realización de un modelo más sostenible de desarrollo.

<sup>65</sup> Dicha ayuda transitoria será más elevada que aquella acordada en Berlín, dado que el cambio es fruto de un efecto estadístico. Igualmente está previsto otro sistema de ayuda transitoria para aquellas regiones que pasarían a estar fuera de este objetivo, aunque no hubieran entrado los nuevos 10 Estados miembros. Este sistema sí es como el previsto en Berlín en 1999.

<sup>66</sup> Reglamento (CE) n° 1989/2006 del Consejo que modifica el anexo III del Reglamento (CE) n° 1083/2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n° 1260/1999 y el Reglamento (CE) n° 1989/2006 del Consejo de 21 de diciembre de 2006 que modifica el anexo III del Reglamento (CE) n° 1083/2006 por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n° 1260/1999. Reglamento (CE) No 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006 relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y por el que se deroga el Reglamento (CE) no 1783/1999. Reglamento (CE) No 1081/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006 relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) no 1784/1999. Reglamento (CE) No 1083/2006 del Consejo de 11

de julio de 2006 por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) no 1260/ 1999. Reglamento (CE) No 1084/2006 del Consejo de 11 de julio de 2006 por el que se crea el Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) no 1164/94.