

La política regional en Europa

por el Académico de Número

Excmo. Sr. D. MANUEL FRAGA IRIBARNE (*)

1. LAS DESIGUALDADES REGIONALES Y SUS CAUSAS

Entre los hechos más significativos de la evolución política y organizativa de los países europeos ¹ está la reaparición de las regiones, como personalidades históricas de primer orden. No es el objeto de este capítulo el análisis en profundidad del regionalismo o del nacionalismo ², sino el tratar de la *política regional*, a nivel europeo; es decir, de cómo la necesidad ya sentida, desde hace más de medio siglo, por los Estados nacionales, de buscar algún tipo de equilibrio entre el desarrollo económico-social de sus respectivas regiones, ahora se plantea al nivel de los efectos de la integración europea.

Hasta la gran crisis de los años treinta se daba por supuesto que la distribución geográfica de la Economía era debida pura y simplemente a factores naturales, y que, por lo mismo, poco o nada se podía hacer al respecto. Los desequilibrios interregionales, en todo caso, se veían como problemas temporales, que tenderían a irse resolviendo automáticamente dentro de los *equilibrios*, igualmente naturales, de las leyes del mercado. En todo caso, como ha subrayado el clásico profesor Samuelson, los problemas *espaciales* figuraban entre los más descuidados de la ciencia económica.

Tres principios se daban por indiscutibles, a este respecto: la *libre concurrencia*, en el mercado nacional; el *pleno empleo* de los factores de la producción; la

(*) Sesión del martes 31 de enero de 1989.

¹ Los últimos acontecimientos (1988-89) indican que estos fenómenos tienen también su paralelo en la Europa del Este (Georgia, Azerbaiyan, Kosovo, etcétera).

² Ver mis libros «De Santiago a Filipinas, pasando por Europa». Barcelona, 1988; y «Sociedad, Región, Europa». Madrid, 1973.

plena movilidad de los factores *trabajo y capital*. La experiencia demostró, sin embargo, que el último de estos principios no se aplicaba, en general, de modo tan automático, y que más frecuentemente la mano de obra iba a buscar a las empresas, que no al contrario.

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, por todo ello, se ha dado mucha más importancia al espacio y a la localización de la actividad económica, así como a sus consecuencias sociales, ecológicas y políticas; todo ello ha motivado la aparición de una doctrina del *desarrollo regional* ³.

Se ha comenzado por reconocer que las *diferencias regionales* existen, e incluso propenden a aumentar ⁴. El economista sueco Gunnar Myrdal inició ya, en los años sesenta, su conocida crítica de las teorías clásicas sobre el crecimiento económico-social. Desde entonces se ha ido profundizando en los problemas de la acumulación del capital, de la localización de las inversiones y del desarrollo desigual de las regiones.

Este análisis más profundo comprobó el *carácter estructural* de los desequilibrios regionales. La fuerza laboral es, en la práctica, mucho menos móvil de lo que se pretendía, y la movilidad afecta en todo caso a los jóvenes, con profundas repercusiones en la sociedad de las regiones de emigración. Pero también ocurre con el capital, al que las diferencias en los niveles salariales, por sí solas, no le atraen de modo suficiente.

El *subdesarrollo regional* se debe, en definitiva, a *factores geográficos*: aislamiento, mala calidad del suelo, orografía difícil, falta de recursos naturales; a *factores de estructura económica*: predominio del sector primario («estructura vieja»), o bien del industrial («estructura nueva»); más puede tratarse de una industria obsoleta, etc.: a *factores institucionales*: que pueden derivar de una excesiva centralización (París y el «desierto francés»); a la unificación forzada de regiones desiguales (el problema del Mediodía italiano) o, por el contrario, a la partición forzada (el telón de acero en Alemania), etcétera.

Otros factores son derivados de los anteriores. Así, la concentración en ciertas regiones, que inician antes su despegue, de *economías externas* (técnicas, infraestructurales, financieras); los factores demográfico, educativo, etc.; las rigideces en los costos (por ejemplo, el caso del carbón, o de otros productos cuya demanda descende).

Una cosa parece cierta, y es que el conjunto de estos factores propende a producir una *agravación permanente* en la relación de las condiciones del *intercambio interregional* ⁵, salvo que se aplique una política regional adecuada.

F. Perroux, a su vez, desarrolló la teoría de la *polarización de las inversiones*, en la que basó su propuesta de los *polos de desarrollo* ⁶. La localización de las empre-

³ Ver VONHOVE, Norbert, y H. KLAASEN, Leo: «Regional Policy. And European approach», 1980.

⁴ Se estima que estas diferencias se mueven dentro de los índices 1 a 1,4 en Alemania; de 1 a 1,9 en Francia; de 1 a 2,2 en el Reino Unido; de 1 a 2,8 en Italia; y a nivel Europeo, de 1 a 5,6.

⁵ El primero que estudió a fondo el tráfico interregional, fue el escocés Mc CRONE. Ver su libro «Regional Policy in Britain», 1966.

⁶ Con gran influencia en Francia, Bélgica y España.

sas ⁷ depende, desde el punto de vista del cálculo económico, de la combinación de varios factores: el costo de los materiales y de su transporte, así como el de los productos; del coeficiente laboral, y de las «economías externas». De éstas depende el fenómeno de «aglomeración» y «desaglomeración» de las inversiones. La tendencia a la concentración de la actividad económica en determinadas zonas, deja empobrecidas a otras; a la vez que provoca, en las zonas de aglomeración, desastres ecológicos, estropicio de la calidad de vida, «stress», etc. La política normal de concentración acaba, por todo ello, teniendo efectos negativos, incluso en el plano económico, al dispararse los precios del terreno, de la vivienda, del transporte y de la propia mano de obra.

De aquí los efectos bien conocidos «backwash» (absorción) y «spread» (redistribución) que acompañan, sucesivamente, a las grandes concentraciones económicas. En una primera fase, las regiones desarrolladas atraen demografía y capital; los emigrantes son los trabajadores más activos y el sistema bancario actúa como un sifón de los ahorros de las zonas menos favorecidas. Pero, al mismo tiempo, se crean mercados para los productos agrarios y estímulos para la producción de materias primas, todo lo cual arrastra mejoras tecnológicas. Finalmente, llega el momento, con las oportunas motivaciones, en el que se puede producir la redistribución de la actividad económica ⁸.

De aquí la fuerte reaparición de los conceptos regionales y comarcales en la teoría económico-social ⁹. La *regionalización* está hoy aceptada como el mejor método para analizar los problemas especiales, y para dar salida a los mismos mediante la *ordenación territorial*.

Por supuesto que, llegados a este punto, comienzan las dificultades, sobre los criterios para definir la *región*, en sentido *económico-social*. Se trata de un concepto complejo y discutido ¹⁰. Como dice Siebert, el concepto de *región* «es una categoría intermedia entre una economía integrada sin dimensión espacial y un sistema económico no integrado definido espacialmente». Ocurre algo parecido, por otra parte, con otro concepto clave, el del *sector* económico. En todo caso, la *región* es una categoría mental, en relación con unos y otros fines (culturales, administrativos, políticos, etc.), lo que introduce una inevitable polisemia ¹¹. Y así, según los puntos de vista, oímos hablar de *región natural*, de *región económica*, de *región administrativa o política*, de *región funcional*, de *planificación de región sistemática*, de *región integrada*, etcétera.

⁷ Cuya teoría inició A. Weber, a primeros de siglo.

⁸ Siendo, al respecto, decisivos los aspectos institucionales, lo mismo en cuanto a descentralización que a impulso de una política regional. V. gr. en los Estados Unidos, los Estados gastan el 27 % del presupuesto público (no militar); y sumando el gasto de las administraciones locales, se llega al 70 % del gasto público civil.

⁹ La *Geografía humana* (singularmente, la escuela francesa, de Vidal de la Blache) ha utilizado a fondo este método para la identificación y conocimiento de los espacios geográficos y sociales.

¹⁰ El profesor Leontieff ha llegado a afirmar que el concepto de *región* incluye siempre una «opción política».

¹¹ Así, por ejemplo, se habla de regiones *intranacionales* (Galicia, Alsacia) o también de regiones a nivel continental (la región andina) o incluso oceánico (la región del Caribe), etcétera.

Por otra parte, los *criterios de identificación* predominantes no son los mismos para todas las regiones. Boudeville establece los siguientes *prototipos regionales*. Primero, la *región uniforme u homogénea*, determinada por criterios naturales y económicos, aunque la homogeneidad nunca es total ni perfecta. En la *región nadal o polarizada*, el punto de referencia es el «polo de atracción», a nivel superior, con el que se mantienen mayores contactos, comerciales y de otra índole: comunicación, medios de información, migración, servicios (en todos los casos, el tejido urbano es determinante) ¹². Otras veces, la creación regional es resultado de una decisión administrativa; la región surge en función de criterios de planificación o programación.

Las regiones acusan de modo diferencial las crisis económicas y sociales, y éste ha sido uno de los motores de la política regional. La reforma regional francesa siguió a la fuerte crisis siderúrgica en Lorena y en la zona Norte-Paso de Calais (años 1978-1979). La crisis económica escocesa, con grave desindustrialización, mientras surgían esperanzas en torno al petróleo del Mar del Norte, dio lugar a un estado de insatisfacción que llevó en el referéndum de 1979 sobre la autonomía a un resultado de 51,5 % frente a 48,5 %, lo que obligó a tomar medidas importantes. La diferencia del crecimiento económico entre Flandes y Walonia vino a agravar los problemas culturales y políticos preexistentes, provocando la seria crisis del Estado belga.

Todo ello dio lugar a la aplicación de la teoría marxista al problema regional ¹³. La doctrina de la *dominación regional* es la aplicación de la vieja teoría leninista del *imperialismo* al análisis regional (Lipitz). La *especialización* crea *desigualdades* y, por lo mismo, *relaciones de dependencia*. Aparte de otros fallos evidentes, el análisis marxista de los problemas regionales tiene un fallo evidente: han sido normalmente las regiones más ricas las que tienden a algún tipo de nacionalismo independentista, comenzado por reivindicar la autonomía fiscal; y es justamente como resultado de las concesiones a esas regiones más ricas, de

¹² El hecho urbano (como ya advirtió Hansen, en los años veinte) tiene siempre gran importancia en la vertebración regional; caso típico es el de Barcelona, «cap i casal» de Cataluña. Para algunos, la región resulta de un territorio, un grupo humano, una coordinación de intereses y la coordinación del conjunto por una gran ciudad. Pero hay regiones (Andalucía, Galicia, Canarias) donde el fenómeno resulta mucho más complejo.

La importancia del tema aumenta con la tendencia actual a la concentración de la población en grandes áreas metropolitanas. El 15 % de los ingleses vive en Londres, el 19 % de los franceses en París, el 33 % de los holandeses en Randstat (Amsterdam, Utrech-Rotterdam) y el 35 % de los daneses en Copenhague. Estas zonas se congestionan, tienen problemas de vivienda y polución; no parece confirmarse que en todos los casos, de mayor carestía, y por supuesto ofrecen mayores oportunidades. Lo que no hay duda es que afectan al desarrollo de las demás regiones.

¹³ Su punto fuerte es que las tesis liberales del *desarrollo regional autoequilibrado* no parecen confirmadas por los hechos. El desarrollo regional es acumulativo para unos y descapitalizador para otros (vgr. Valencia y Teruel).

Eso no quiere decir que no puedan producirse *mutaciones*, como la crisis de un determinado tipo de industria (por ejemplo, la construcción naval) o la aparición de nuevas fuentes de energía (petróleo o gas), etcétera.

donde suele derivarse el fenómeno inverso, que pudiéramos llamar el nacionalismo de los pobres. Las regiones menos favorecidas plantean una comprensible reacción defensiva; de la que pueden aprovecharse demagógicamente determinados líderes, poniendo en marcha toda una serie de resortes psicológicos y políticos. Por ello es necesaria, en todo los supuestos, una política regional basada en la solidaridad de todos ¹⁴.

Son múltiples los criterios de clasificación, que raras veces son totalmente homogéneos. Por el predominio de un *sector*, se habla de regiones agrarias, industriales o de servicios. El criterio del *crecimiento* distingue entre regiones en crecimiento, estancadas y regresivas. Hansen habla de regiones congestionadas, intermedias y retrasadas.

Tratando específicamente de las *regiones problema*, se distinguen seis tipos básicos: regiones periféricas y de predominio agrario; las demás regiones de predominio agrario; regiones de decadencia económica (minas agotadas, textiles que pierden mercado, construcción naval, etc.); regiones fronterizas, con problemas políticos (las cortadas por el telón de acero); otras regiones fronterizas (generalmente con falta de coordinación de estructuras); conurbaciones mal coordinadas.

El Reino Unido establece en su política regional cinco categorías: «derelict areas» (zonas abandonadas; los británicos llegan a enmascarar los restos de su decadencia industrial); «intermediate areas», o «regiones grises», que reciben determinadas ayudas; «development areas», que reciben mayores ayudas; «special development areas», que reciben ayudas máximas; e Irlanda del Norte que recibe además (por razones políticas) ayudas de empleo.

En definitiva, en la Comunidad Europea se reconoce la existencia de importantes diferencias regionales y la necesidad de actuar al respecto. Hay diferencias demográficas, de empleo, de renta, de estructuras. Ello afecta a la estabilidad del conjunto. Hay que hacer algo.

2. LA POLITICA REGIONAL

Los *desequilibrios regionales* han dado lugar al surgimiento de diversos intentos y modelos de *políticas regionales*, al nivel de los respectivos Estados nacionales, en el intento de evitar sus malas consecuencias en los planos económico, social, ambiental y político. Puede decirse que su iniciación coincide con la primera gran crisis económica de este siglo, en los años treinta; es decir, que las experiencias en esta materia tienen poco más de medio siglo. En el caso de España, la política regional se inicia hace poco más de un cuarto de siglo, con el restablecimiento de los Consejos Sindicales regionales y de los Planes de Desarrollo, que incluyeron la técnica francesa de los «polos de desarrollo».

Los factores principales de la política regional coinciden básicamente con los

¹⁴ Ver LIPITZ, A.: «Le capital et son espace». París, 1975; MYRDAL, G.: «Economic Theory and underdeveloped regions». Londres, 1957, y UTTON, M. A.: «La concentración industrial». Madrid, 1975.

problemas ya enunciados. Hay problemas *políticos*, como es inevitable en toda decisión sobre la asignación de recursos, aparte de los temas de carácter nacionalista y sus motivaciones culturales e históricas ¹⁵. Hay problemas de *organización administrativa*, por cuanto el crecimiento de los servicios públicos ha obligado a revisiones constantes de los repartos de competencias ¹⁶. Hay problemas de *planificación económica*, tomando en consideración la realidad espacial de la estructura económica y sus profundos desequilibrios orgánicos ¹⁷.

Son elementos básicos de toda política regional el análisis sistemático de la situación de las regiones, y la identificación de sus problemas concretos; el establecimiento de estrategias de solución; la planificación del desarrollo; la creación de organizaciones adecuadas y de métodos de seguimiento y control, para que los planes se cumplan.

En particular, la política económica regional, o *planificación regional*, comprende «todas las intervenciones públicas destinadas a mejorar la distribución geográfica de las actividades económicas» ¹⁸; tratando de «corregir ciertas consecuencias especiales de la economía pura de mercado, para realizar objetivos interconectados: crecimiento económico y mejor distribución social» ¹⁹. Para ello, se distinguen cinco fases: definición de los problemas regionales; establecimiento de objetivos cuantificados; formulación de las estrategias correspondientes; descripción de los medios e instrumentos habituales al respecto; evaluación de la política establecida y sus resultados.

No es necesario explicar que toda política regional exige, en el plano económico, el trato diferencial entre las regiones; aunque el resultado final redunde en beneficio de todos, hay que favorecer el desarrollo de unas regiones y limitar el de otras. La justificación racional es clara, aunque no resulta siempre fácil en términos políticos. Se trata de lograr la plena utilización de los factores de producción; se trata de evitar que el trabajador vaya a buscar lejos su puesto de trabajo, reduciendo notablemente los costos sociales; se busca la mejor utilización del suelo y de los recursos naturales.

Debe recordarse, además, que la *inversión pública* debe orientarse según criterios sociales y no puramente económicos; a la larga, hay ventajas para todos, en un mayor equilibrio demográfico, ecológico, etc.; evitando el bárbaro costo social de la congestión.

El reparto equilibrado del empleo, por otra parte, reduce los peligros de reca-

¹⁵ Como dice PONTIER, Jean-Marie, los problemas son *políticos*, no técnicos. Cfr. «L'Etat et les collectivités locales». París, 1978.

¹⁶ El tema regional se ha politizado, pero al mismo tiempo ha perdido influencia de las viejas ideologías. Un autor francés cita el siguiente diálogo entre un concejal veterano y un alcalde tecnocrático: «Ah, señor alcalde, en mis tiempos cada idea tenía sus campeones. Nadie renunciaba a ellas. Poco nos importaban las recaudaciones, los baños públicos ni los caminos vecinales».

¹⁷ Ver RICHARDSON, H.: «Planificación y política de desarrollo regional». Madrid, 1976.

¹⁸ VANHÖVE Y KLASSEN: *Op. cit.*, pág. 43.

¹⁹ *Ibidem*.

lentamiento e inflación de la economía, así como los riesgos ecológicos ²⁰. No hace falta explicar el renovado interés por la ecología y la defensa del medio ambiente, ha sido un factor más favorable a la regionalización, por cuanto la región es el ámbito ideal para la aplicación de este tipo de actuaciones; y con resultados que interesan por igual a las regiones congestionadas y a las menos desarrolladas.

La política regional, dicho esto, presenta diferentes modelos y prioridades, de un país a otro, y también se ha ido modificando, con el transcurso del tiempo. Francia ha establecido 21 regiones económicas o de planificación, más ocho centros de crecimiento ²¹. Italia ha tenido especialmente en cuenta el subdesarrollo del Sur, estableciendo la «Cassa per il Mezzogiorno» desde 1951 ²². Los Países Bajos han clasificado como «áreas problemáticas» a Friesland, Groningen, Drenthe y Zelandia, estableciendo 18 polos de desarrollo.

Son, en fin, problemas las mismas *áreas metropolitanas*, superdesarrolladas y supercongestionadas. Cierto es que la tendencia a vivir en las capitales ha dejado paso a otras consideraciones, sobre la calidad de la vida; pero las estructuras burocráticas y ciertos grupos inversores se resisten. Hay acuerdo general entre urbanistas y sociólogos en que, como dice Le Lannou, no podemos continuar provocando «monstruos urbanos, desertificaciones, superpoblaciones, barbechos».

De todo ello surge el concepto de *ordenación del territorio* ²³. Para Le Bret, «el objetivo de la ordenación del territorio es crear, mediante la organización racional del espacio y la implantación del equipamiento adecuado, las condiciones óptimas para la revalorización del suelo y las condiciones mejor adaptadas al desarrollo humano de los habitantes».

Las destrucciones masivas de gran parte de los países europeos, como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, aconsejaron la ordenación de criterios para la reconstrucción y el desarrollo. La preparación de infraestructuras y polos de desarrollo ²⁴ aconsejaron la regionalización. Por supuesto, no ha de olvidarse la compatibilidad de la política regional con la política económica general. La política regional busca el desarrollo armónico, lo que supone equilibrar los creci-

²⁰ Cuya exageración, a su vez, puede constituirse en una de las dificultades para la industrialización de determinadas regiones.

²¹ Lille-Roubaix-Tourcoing; Nantes-Saint Nazaire; Burdeos; Toulouse; Marsella; Lyon-Saint Etienne; Nancy-Metz; Estrasburgo.

²² Son zonas especiales de desarrollo Nápoles, Salerno, Tarento y Bari. Las empresas públicas han de dedicar a inversiones en el Sur, el 60 % de sus planes. Se sigue también la técnica de exenciones fiscales, créditos privilegiados, subvenciones, etcétera.

²³ En francés, «aménagement du territoire»; en inglés, «town and country planning».

²⁴ E. Dabmen prefiere la expresión «bloque de desarrollo». Davin, Degeer y Paelinck hablan de «eje de desarrollo». Isard y Schooler dicen simplemente «complejo industrial». N. Hansen propone hablar de «unidad propulsora»; la cual ha de ser relativamente grande para producir efectos reales; ha de incluir *sectores de crecimiento*, con interrelaciones reales con los demás sectores.

mientos; ello supone un alto índice de desarrollo, único que permite la competitividad y selectividad de las inversiones.

En definitiva, la crisis económica de los años treinta y la reconstrucción europea de los años cuarenta y cincuenta, han dado lugar a las *políticas regionales* de los Estados. Desgraciadamente, ésta se ha movido a niveles relativamente bajos: sólo en Irlanda llega al 2 % del PIB nacional; en el promedio de los países comunitarios, es inferior al 0,5 %.

En España, tras la época de los Planes de Desarrollo (años sesenta y setenta) se ha entrado en una fase en la cual la *autonomía* ha tomado *prioridad* sobre la *política regional* propiamente dicha; cuando en realidad aquélla hace más necesaria aún la segunda. La Constitución vigente *garantiza* la *solidaridad* entre las regiones (arts. 2 y 138); estableciendo para el Estado expresamente la obligación de garantizar su «realización efectiva», velando por un «equilibrio económico, adecuado y justo»²⁵. La Constitución prohíbe el establecimiento de cualesquiera «privilegios económicos y sociales»; a la vez que dispone la igualdad básica de derechos y obligaciones de todos los españoles, en cualquier parte del territorio (art. 139.1), y se prohíben las medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes (art. 139.2).

Pero todo ello exige una *política regional*, en desarrollo del artículo 131 de la Constitución, que en su núm. 1 habla de «equilibrar y armonizar el desarrollo regional»; y en su núm. 2 prevé que las Comunidades Autónomas remitirán sus previsiones económico-sociales, así como la creación de un Consejo para la planificación económica y la concertación social²⁶. Tal *política regional*, lisa y llanamente, *no existe*: mientras en toda España aumenta el regionalismo y el sentimiento autonómico, aumentan las diferencias entre las regiones más y menos desarrolladas²⁷.

3. PRIORIDADES E INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA REGIONAL

Los instrumentos principales de la política regional son las ayudas especiales en infraestructura; los incentivos financieros, para inversiones; la inversión

²⁵ A cuyo efecto se crea un Fondo de Compensación Interterritorial (art. 158, 2 de la Constitución), desarrollado por la Ley 7 (1984, de 31 de marzo). Ver SÁNCHEZ MELGUIZO, A.: «El Fondo de Compensación Interterritorial». *Papeles de Economía Española*, n.º 35 (1988), pág. 354 y sigs.

Existe un amplio acuerdo en que la dotación y funcionamiento del FCI distan mucho del cumplimiento de dichos principios.

²⁶ «El Gobierno elaborará los proyectos de planificación de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas» (art. 131, 2). Dicho Consejo aún no ha sido creado ni regulado.

²⁷ La Ley 50/1985, de 27 de diciembre, y su Decreto de desarrollo (1987) están muy por debajo de las necesidades, y el Consejo rector interministerial carece de toda eficacia; como también la confusa serie de organismos creados como consecuencia de la reestructuración industrial. Ver MATA GALÁN, Emilio S.: «Los incentivos económicos regionales en España»; en *Papeles de Economía Española*, n.º 35, pág. 277 y sigs.

pública regionalizada, con primas a las zonas subdesarrolladas; las instituciones promotoras del desarrollo regional; la descentralización burocrática; los controles de la localización industrial ²⁸.

En los años ochenta, en toda Europa, bajo el impacto de la crisis económica, se han ido reconsiderando los problemas y los métodos de la política regional, cuyas bases previas se habían establecido en tiempos de mayor bonanza, por los años sesenta y setenta ²⁹. Por desgracia, la nueva disciplina presupuestaria, tras los momentos de recesión, y el aumento de los gastos sociales (sobre todo, por las ayudas al paro y las pensiones anticipadas) ha reducido las inversiones reales en política regional; en la mayoría de los países existe una cuarta parte y un tercio, en términos reales.

Como consecuencia de ello, se han establecido nuevas prioridades: ayuda a las pequeñas y medianas empresas de las respectivas zonas; planes de investigación y desarrollo; aplicación de nuevas técnicas; mejora del sector terciario (servicios) ³⁰.

Se estima que las ayudas públicas deben tender a absorber el costo de inversiones de interés general (camino, puertos, etc.) y, en justa correspondencia, a evitar la apropiación injusta de las plusvalías, creando reservas de terrenos (zonas de desarrollo diferido).

De suerte que en lo últimos quince años se ha producido un cierto debilitamiento de la política regional de los Estados, insuficientemente compensada (como es lógico) por los esfuerzos de las comunidades afectadas. Ello ha obligado a que la propia CEE se ocupara de la cuestión, tanto más que el propio despliegue del mercado común ha agravado, en algunos casos, las diferencias regionales.

Dentro de la CEE existen países con diferencias regionales mínimas, como Luxemburgo, por lo exiguo de su territorio, y la Alemania federal, por la pérdida de sus territorios del Este. Otros países comunitarios tienen *desequilibrios regionales parciales y no exagerados*; es el caso de Bélgica, Países Bajos y Dinamarca. Finalmente, otras naciones europeas sufren de *distorsiones regionales antiguas y*

²⁸ En España, aparte de los incentivos de las propias regiones autonómicas, están las *zonas de urgente reindustrialización* (ZUR) y las sociedades para el desarrollo regional (SODI). Pero la distancia entre las regiones sigue aumentando. Es conocida la clasificación de J. Alcaide, de *la España que crece* (los dos archipiélagos, Levante, Cataluña, Valle del Ebro y Andalucía Oriental); *la España en crisis* (Cornisa Cantábrica); *la España que sobrevive* (región subpirenaica, Galicia, cuenca del Duero y Andalucía bética); y, en fin, *la España que se despuebla* (Extremadura, macizo ibérico, La Mancha, cordillera carpetana).

²⁹ La CEE por su parte ha objetado a ciertas políticas regionales en lo que pudieran afectar a la liberalización de los mercados industriales.

³⁰ Alemania y Francia están apoyando especialmente a los servicios en sus respectivas políticas regionales. Obsérvese en la citada clasificación de Alcaide de las regiones españolas, la importancia estratégica del *turismo* (Baleares, Canarias, Costa del Sol).

El Plan más completo para el desarrollo de los servicios, en determinadas zonas, es el Programa de Servicios Internacionales (ISP) de Irlanda, que comprende subvenciones, ayudas para la formación profesional; primas para el pago de alquileres y ayudas al empleo. Ver Confederation of Irish Industry, «Grants and incentives for Irish Industry», 1983.

profundas: es el caso de Francia, Reino Unido, Grecia, Irlanda e Italia, y, por supuesto, de España y Portugal.

Tomando como nivel 100 el promedio comunitario, en Francia se acusan diferencias entre el índice 57,2 para Córcega y el 135,3 de París; en el Reino Unido, entre el 35,4 para el Ulster y el 110,8 para Londres; en Grecia, grandes diferencias de una a otra isla, con el conjunto del país en el índice 40 ³¹.

Variable importante del desequilibrio regional es la *demografía*; la densidad media comunitaria es de 142 habitantes por Km², pero las distancias («écart») máximas llegan de 500 a menos de 50 (en Aragón, las dos Castillas y Córcega); en cuanto a la natalidad, la media es de 11,9 (con más de 15 en Irlanda y menos de 11 en Alemania); la mortalidad tiene un promedio de 9,9, con más del 12 en Escocia y Gales y menos de 9 en Baleares, Canarias y la Comunidad Valenciana ³².

La *tasa de actividad* tiene una media comunitaria del 51,9 %; rebasa el 60 % en varias partes de Alemania, en Dinamarca y en Francia; está por debajo del 50 % en Portugal, España y el Sur de Italia.

Por lo que se refiere al empleo propiamente dicho, hay bastante relación con la distribución de la población, pero con gran influencia de los sectores económicos. El crecimiento de los *servicios* propende al equilibrio; las regiones menos favorecidas son las que conservan un mayor índice de actividad agrícola. La tasa de paro media está alrededor de un 10 %, duplicada por España y ampliamente rebasada por Irlanda y por el Sur de Italia, mientras que en determinadas zonas de Alemania está por debajo del 5 %.

El *producto por habitante* arroja una media de 57, con regiones que superan el índice 120, y otras que se sitúan por debajo del promedio (Grecia, Irlanda, Córcega, Sur de Italia; en España, Galicia, Asturias, las dos Castillas, Aragón, Extremadura, Andalucía).

Otros datos estructurales a considerar son la participación de la agricultura en el conjunto: la media es de un 6,5 %, rebasando el 10 % España, Irlanda y el Sur de Italia, mientras están por debajo del 2,5 % el Reino Unido y parte de Alemania.

En cuanto a la *industria*, la media es de un 37 %; se rebasa el 45 % en el Reino Unido y en varias regiones alemanas; quedan por debajo del 30 % Andalucía y Extremadura.

En lo relativo a los *servicios*, la media es de un 57 %, con más de un 65 % en las zonas metropolitanas y menos de un 50 % en Portugal.

De la combinación de estos factores, se deducen tres tipos básicos, para la clasificación regional: las *regiones urbanas*, las *regiones industrializadas* y las *regiones periféricas subdesarrolladas*.

³¹ En el conjunto de la Comunidad, el 25 % de la población controla el 35 % del PIB y el 50 %, el 60 %.

³² Un índice alto de mortalidad puede darse también en zonas desarrolladas, por el envejecimiento de la población, como también la alta densidad en zonas de baja natalidad, por la inmigración.

Las primeras incluyen un *gran centro urbano* o *conurbación*: economías muy complejas y desarrolladas; economías externas; elevada productividad. La congestión puede producir en las mismas problemas de medio ambiente, de marginación, etc. Así, Londres concentra el 24 % de la población británica; París, el 20 % de la francesa y el «Randstatt» neerlandés un 45 %.

En las *regiones industriales*, hay un sector secundario alto (Cataluña, País Vasco, Asturias), a menudo afectado por crisis tecnológicas. La mayoría están hoy con un crecimiento limitado y reajustes de empleo. Poseen buena infraestructura y red urbana. Los sectores más afectados por la crisis son siderurgia, construcción naval, textil, material ferroviario, cuero y calzado, tabaco. Para reanimarlas hacen falta grandes esfuerzos de innovación tecnológica ³³.

Finalmente, las *regiones subdesarrolladas* presentan un excesivo componente agrario, un amplio sector rural, menor desarrollo de la industria y los servicios, una red urbana escasa y sin capacidad de «spread», estructuras antiguas y poco flexibles, escasa creación de empleo y, por todo ello, excedentes migratorios.

En el momento actual, pesan tres factores clave en la política regional. Primero, una menor necesidad de mano de obra agraria, unida a una tendencia general a desplazarse a los núcleos urbanos. Segundo, una menor importancia de las materias primas en la industria y, por lo mismo, normal instalación de éstas en la proximidad de los mercados. Tercero, el crecimiento generalizado del sector servicios. Todo empuja en la misma dirección: la concentración en las *zonas centrales*.

Toda integración económica produce efectos sobre la asignación de recursos, lo mismo en la dirección indicada de *polarización* («backwash») que en la de irradiación («spread»). Es, pues, necesaria una política de compensación y de equilibrio ³⁴. Hay, por otra parte, factores que juegan por sí mismos, como el climático; los ejecutivos y los técnicos de una empresa, a la hora de una localización industrial, buscan los mismos elementos que el turismo: sol, mar, campos de golf.

El resultado es inevitablemente negativo para otras áreas menos favorecidas. En la Europa de los 12, 100 millones (es decir, casi un tercio) de los europeos viven en regiones que tienen menos del 30 % del promedio de riqueza de la CEE en conjunto. Un 20 % de la población comunitaria tiene un PIB inferior en un 60 % al promedio del PIB comunitario.

En particular, los *poderes de decisión* económicos están muy concentrados, en determinadas zonas. El 40 % de los domicilios sociales de las principales empresas industriales están en siete ciudades: Londres, París, Hamburgo, Francfort, Munich, Essen y Milán. Si pasamos a mirar la *capacidad de investigación*, podemos observar que Alemania gasta (y concentra determinadas zonas) el 37 % de

³³ Hacen falta «depósitos de innovación», en los cuales se acumule investigación, enseñanza, formación profesional, y cuantos recursos puedan producir nuevas industrias y tecnologías. Cfr. UHRICH, René: «Pour une nouvelle politique de développement régional en Europe», 2.^a ed., 1985.

³⁴ Ver LÁRAZO ARAUJO, L., y MOLINA IBÁÑEZ, Mercedes: «El espacio en la Comunidad Económica Europea. La Política regional». Móstoles, 1986.

las investigaciones totales de la CEE, mientras que España, Grecia y Portugal juntas (y también con un alto grado de concentración) sólo invierten el 2 %.

En definitiva, como dice Olsen, el establecimiento de un mercado común no lleva, por sí solo, a la aproximación de los niveles regionales, sino que puede incluso producir agravaciones relativas de sus desequilibrios. Es necesaria una efectiva *política regional*, que impida migraciones contraproducentes; que mejore la demanda global y que favorezca la estabilidad social y política; todo lo cual favorece también a las regiones más ricas.

La CEE actual, de los 12, presenta una clara dualidad en los niveles regionales, reforzada por la incorporación de Irlanda, Grecia, Portugal y España. Hay un *espacio central*, de mayor producción y renta, y un *espacio periférico*, de inferior desarrollo. Ello se debe a factores naturales y a acciones determinadas, que han ido reforzando las ventajas de las regiones más ricas. Como la CEE ha de impulsar los *sectores de punta* y éstos propenden a establecerse en las zonas más desarrolladas, ha de buscarse algún tipo de equilibrio. Los dos fenómenos principales de la CEE, la unión aduanera (favorable a la potencia industrial alemana) y la política agraria común (exigida como compensación por Francia, a la medida de su agricultura), más la libertad de circulación y establecimiento (aspiración fundamental de Italia) propenden a actuar de modo favorable para todos, pero ejercen efectos muy complejos y no siempre previstos sobre las diferentes regiones europeas.

Tampoco éstas son igualmente receptivas a las nuevas posibilidades abiertas por la CEE. Un estudio del Instituto Económico de los Países Bajos ³⁵ clasifica las regiones europeas en razón de la accesibilidad y receptividad a las ideas innovadoras y a las inversiones. En el nivel más bajo incluye a Extremadura, León, Galicia, Asturias y Castilla-La Mancha. En un nivel relativamente bajo, a Baleares, Canarias, Andalucía, Valencia, Aragón y Navarra; en un nivel alto, al País Vasco y Cataluña; en un nivel muy alto, a Madrid. Ello debe hacernos meditar sobre la necesidad de promover por todos los medios estas capacidades en nuestras respectivas regiones.

4. CONCIENCIA DE LOS PROBLEMAS REGIONALES Y DESARROLLO DEL REGIONALISMO EN LA EUROPA ACTUAL

Paralelamente a los fenómenos económico-sociales indicados, se ha ido formando en toda Europa una creciente conciencia de los ciudadanos, del profundo significado de la pertenencia a una determinada región. Ha contribuido a ello, en la Europa comunitaria, la curiosa situación de muchas regiones fronterizas; así, el Limburgo, que es en parte belga y en parte holandés; la Lorena, un trozo francesa y otro belga; Flandes, dividida entre Holanda, Bélgica y Francia; Frisa,

³⁵ Netherland Economic Institute, «Projects of regional employment, scanning of technological options». Presto, 1982.

holandesa y alemana; Renania, de un lado del Rhin alemana y del otro francesa; Saboya, francesa pero con el Valle de Aosta (región con estatuto especial) del lado italiano; el Tirol, austriaco e italiano (también región con estatuto especial, Trentino-Alto Adige); Shleswig, danés y alemán; lo mismo ocurre con el País Vasco y Cataluña.

Por toda clase de razones (desigualdades económicas, identidad cultural, fragmentación fronteriza, etc.) el movimiento regionalista es muy fuerte en la Europa de hoy. Y resulta, en relación con el *proceso de unidad europea*, a la vez complementario y a veces *un obstáculo* ³⁶.

Los fundadores de Europa, el renano K. Adenauer, el lorenés R. Schumann y el sud-tiroles A. de Gasperi, procedían todos de regiones muy caracterizadas y a la vez fronterizas y disputadas; para ellos el problema europeo y el regionalista eran dos caras de la misma moneda ³⁷. Robert Schumann llegó a decir que «la prueba del Mercado Común serán sus repercusiones regionales». Pero lo cierto es que, como ya hemos visto, existentes ya dentro de los Estados nacionales los desequilibrios regionales, a nivel europeo se han vuelto todavía más formidables. No se puede uno sentir ciudadano de la misma Europa si la región de uno mismo se ve condenada a ser cantera de mano de obra, vivero de productos agropecuarios baratos y paraíso de turistas indiferentes. Es indudable que el futuro de la CEE (que no en vano ha tomado el nombre de *comunidad*) está vinculado al destino de su política regional; está necesitado de un importante *proyecto regional europeo*.

Naturalmente un problema como el de la integración de las regiones europeas es difícil evitar que no produzca reacciones en cadena de alta tensión política, lo que aumenta su dificultad. El desarrollo de *espacios supranacionales*, para conseguir dimensiones mínimas para la economía y la defensa, produce, de otro lado, la búsqueda de espacios mínimos, homogéneos, en los que se logre la unidad adecuada para el ejercicio de una ciudadanía real, de una democracia con verdadera cohesión ³⁸. Por otra parte, y no sólo en Europa, son evidentes los riesgos de los nacionalismos radicales que intentan destruir los Estados actuales, con el pretexto de crear una Europa de los pueblos o de las matris. La Historia es integradora, por superación, de las unidades preexistentes; no las destruye, sino que les da una nueva ordenación.

Lo que hoy Europa acepta y requiere es el derecho a la diferencia y a la autonomía, sin perjuicio de la interdependencia, con participación en estructuras más amplias. Se considera cada vez más la calidad de la vida y la justicia en las relaciones y proporciones con los demás. La integración comunitaria ha de tener estos valores en cuenta; y no puede aceptarse sólo un beneficio suplementario

³⁶ Ver PETRELLA, Riccardo: «La renaissance des cultures régionales en Europe», 1978; y también, «La política regionale della CEE», 1967. Ver también FIORI, Gerolamo: «Europa a 12. Istruzioni per l'uso», cap. VIII, «Politica regionale. Ricchi e poveri», pág. 140, y sigs.

³⁷ Ver ROMUS, Paul: «L'Europe et les régions». Bruselas, 1979.

³⁸ Ver MURILLO FERROL, F.: Prólogo al libro de Elie KEDOURIE, «Nacionalismo». Madrid, 1985.

para las regiones centrales. Tampoco cualquier autonomía resuelve sin más las cosas; ha de ser a la vez una autonomía para la propia personalidad; para el desarrollo (lo que exige una política regional solidaria); y para la integración necesaria.

El Consejo de Europa inició el tratamiento de los problemas regionales europeos, creando ya, en 1957, la Conferencia Permanente de los poderes locales y regionales de Europa (CPLRE), que ha celebrado reuniones bienales, de 1958 a 1976, y posteriormente con carácter anual. Desde 1975, aparece de modo expreso la referencia a la región, en la denominación; en las resoluciones, desde mucho antes. Las mismas han planteado la necesidad de un «equipamiento institucional de la región», de un papel creciente en los programas de desarrollo, de una solidaridad interregional.

La ordenación del territorio sólo puede realizarse eficazmente desde bases regionales. Reiteradas resoluciones subrayan igualmente el papel clave de la región en la edificación europea; llegando a proponerse una segunda Cámara del Parlamento Europeo, que representaría a las instituciones (Estados, comunidades regionales y administraciones locales), al lado de la Cámara de los pueblos, elegida por sufragio directo.

Dichas resoluciones (siempre en el marco del Consejo de Europa) rechazan una visión puramente economicista de Europa. Ni el hombre europeo es un puro «homo oeconomicus» ni la región puede ser mero «cuadro administrativo de la actividad económica», sino que debe ser reconocida como una «comunidad humana viva» y capaz de dar una «contribución activa» al conjunto.

Por lo mismo, es necesaria la *autonomía regional* y la descentralización; así como la participación regional, a nivel comunitario.

El Consejo de Europa ha propuesto un esquema muy matizado de clasificación de las regiones europeas, distinguiendo entre regiones centrales y periféricas, y subdividiendo éstas en gran periferia europea; regiones fronterizas; regiones rurales, alejadas de los grandes centros urbanos; y regiones de acceso difícil (en montaña, insulares, etcétera) ³⁹.

En 1975 se aprueba una nueva Carta de la Conferencia, acordándose reuniones anuales, un presupuesto más amplio, y la expresa mención de la región como unidad económica, administrativa y política. Los (entonces, 21) Estados miembros del Consejo de Europa, reconocieron así la representación de las regiones, a nivel europeo, y su participación en la construcción europea. Reconocieron las crecientes *diferencias de nivel económico-social* entre las regiones europeas, sobre

³⁹ En función de estas diferencias, se han ido creando posteriormente Conferencias regionales especializadas. Así, ha surgido la Conferencia de las regiones periféricas marítimas de Europa (CRPM), celebrándose la primera en Saint Malo (1973). Esta formuló, en su reunión de Galway (1975) una enérgica declaración: «Todo está funcionando como si la construcción de Europa fuese el asunto de algunas regiones privilegiadas, en torno a las grandes capitales y a las grandes conurbaciones de la Europa del Noroeste, de Londres a Milán, de París a Hamburgo, y no pudiera interesar, con el mismo motivo a las regiones periféricas, a las provincias lejanas de los Finisterres de Europa»; rechazando la aceptación de una «Europa de segunda clase».

todo entre las periféricas y el «polígono de las grandes repúblicas urbanas, donde se concentran las poblaciones, los poderes políticos y los medios financieros». Se acepta el *principio de autonomía*, y su representación en el Senado de las Regiones, así como la idea de que éstas tengan algún modo de acceso a la CEE, sin por ello «cortocircuitar» a los Estados. Para ello, se consideró que la fórmula ideal sería la *consulta colectiva* de las entidades regionales, en el mencionado Senado. Este, por otra parte, compensaría el peso demográfico excesivo de ciertas zonas, recordándose que el 40 % de la población comunitaria vive en sólo el 9 % de su territorio.

El Consejo de Europa fue creando, en torno a la Conferencia, y con diversas iniciativas exteriores, una serie de organizaciones especializadas ⁴⁰ y multiplicó las reuniones de todo tipo ⁴¹. La declaración de Burdeos (1978) estableció el derecho del ciudadano europeo a *tener su propia región*, como una parte del derecho personal a *la diferencia*. Se define la *región* como una «comunidad humana localizada sobre una unidad territorial amplia, dentro de una nación»; dotada de *homogeneidad* histórico-cultural y geográfico-económico; de *cohesión*, con objetivos e intereses comunes, de *personalidad* característica.

La *institucionalización* regional debe «constatar en el plano jurídico la realidad sociológica». Se sugieren una Asamblea regional, elegida por sufragio universal, y un ejecutivo regional, responsable ante dicha Asamblea. La región debería mantener una cooperación estrecha con los poderes locales, participación en las decisiones del Estado y algún tipo de representación europea. Se concluye que «un Estado incapaz de reconocer la diversidad de las regiones que lo componen, lo sería también de abrirse sinceramente a la diversidad de la Comunidad Europea».

La declaración de Burdeos hace de la *regionalización* un factor clave de la *verdadera democratización* (como Tocqueville, en el siglo pasado, lo entendía de la autonomía municipal y del principio de libre asociación) y también de la *construcción europea*; lo cual incluye el respeto a la diversidad cultural.

Estos principios lograron una plena continuidad en las reuniones posteriores; salvo en la concerniente al tema del Senado europeo de base regional, que a partir de 1984 deja de ser considerado como una operación viable ⁴². En su lugar, se propondrá a la CEE la creación de un Comité Consultivo de las autoridades locales y regionales.

Por su parte, el Parlamento Europeo organizó el mismo año (1984) la primera Conferencia (ya en el marco de la CEE) de las regiones de la Comunidad Europea; y recomienda a la Comisión de Política Regional (de la que luego trataremos) que mantenga relaciones directas con las regiones.

⁴⁰ Consejo de Municipios de Europa; Unión Internacional de ciudades y poderes locales; Unión internacional de Alcaldes; Federación mundial de ciudades gemelas; Conferencia de regiones periféricas marítimas de la CEE; Asociación de regiones fronterizas europeas, etcétera.

⁴¹ Burdeos, Azores, Santiago de Compostela, Rennes, Santa Cruz de Tenerife, Malta, etcétera.

⁴² Se entendió que podría incluso debilitar el lento y penoso desarrollo del Parlamento Europeo.

Por lo tanto, desde los comienzos mismos de la construcción europea, hubo clara conciencia de las profundas relaciones del tema con el desarrollo regional. Se vio la necesidad de fomentar la *cooperación interregional*, dentro y por encima de las fronteras de los Estados; y especialmente entre las *regiones fronterizas*; pues las «fronteras, cicatrices de la Historia, deben convertirse en el punto de reencontro de las naciones»⁴³.

Igualmente quedó establecido el principio del *desarrollo equilibrado de las regiones*: el cual no puede lograrse automáticamente, sino que requiere una *política regional* y de ordenación del territorio. A partir de 1980, se lanza la idea de una *Carta Europea de ordenación del territorio*; con participación activa en la misma de los poderes regionales y locales. Fue aprobada por el Consejo de Ministros (del Consejo de Europa) en 1984; pero la crisis económica no ha facilitado la realización de estas ideas⁴⁴.

Y, sin embargo de todo ello, sigue siendo verdad, como dijo H. Brugmans, que falta una verdadera «inspiración europea» de la política regional; siendo así que, como afirmaba el ilustre director del Colegio de Brujas, si se quiere un apoyo popular verdadero a la unión europea, hay que reforzar sus aspectos regionales.

También Denis de Rougemont habló de la *región* como *solución*, por su realidad concreta, a partir de factores históricos, culturales, etc., no sólo al problema europeo, sino a la crisis mundial. Sólo en torno a ella se puede construir una realidad habitable para el hombre de hoy. La degradación de la existencia comunitaria exige como remedio estructural e inmediato la región.

Como puede verse, los grandes teóricos de la europeidad lo han sido también del regionalismo. Y, sin embargo, el Tratado de Roma apenas se ocupa del hecho regional; la región queda subsumida como un mero cuadro del crecimiento económico, si bien se incluye una referencia al desarrollo armónico y a la reducción de diferencias⁴⁵. Más que promover directamente la política regional, el Tratado de Roma se limita a aceptar las ayudas estatales, cuando tengan por finalidad el desarrollo regional (art. 92), si bien se autorizan para dicho objetivo los créditos del Banco Europeo de Inversiones (art. 130). En materia de *política agraria*, se

⁴³ Se han producido una serie de reuniones en torno a zonas concretas: así, de las regiones del arco alpino (Lugano, 1978); de las regiones pirenaicas (Jaca y Oloron, 1982); regiones mediterráneas (1985).

Desde 1975, se trabaja en un *convenio-marco*, a nivel europeo, para la cooperación interfronteriza. Fue aprobado en 1980, por el Consejo de Ministros del Consejo de Europa; firmado por 14 Estados miembros y ratificado por 12; está en vigor desde 1981.

⁴⁴ Aspectos especializados se han estudiado en reuniones «ad hoc» de las regiones de montaña; de las insulares (Tenerife, 1981 y Azores, 1984), donde se realizó una importante declaración.

Debe mencionarse el establecimiento de la Conferencia Europea de Ministros responsables de la ordenación del territorio (CEMAT), que ha celebrado reuniones en Bonn (1970), Grande Motte (1973), Bari (1976), Viena (1978), Londres (1980) y Torremolinos (1983).

⁴⁵ Tratado de Roma, preámbulo, art. 2 y art. 92.

El preámbulo dice que los Estados firmantes, «deseosos de reforzar la unidad de sus economías y de asegurar su desarrollo armonioso, reduciendo la diferencia entre las distintas regiones y retraso de las menos favorecidas», etcétera.

afirma que la PAC deberá tener en cuenta las diferencias regionales (art. 40). Otras ocasionales referencias tratan del *empleo* (art. 49) y del *transporte* (art. 80), en relación con los problemas regionales. Entre los motivos que permiten a un Estado miembro invocar la *cláusula de salvaguardia*, figura la alteración grave de una determinada situación económica regional (art. 226). Por último, figura una significativa referencia a «las ayudas concebidas a la economía de ciertas regiones de la República Federal (de Alemania) afectadas por la división territorial, en la medida en que fueren necesarias para compensar las desventajas económicas causadas por esta división»⁴⁶.

Ello dio lugar a protestas de quienes pensaron que el Mercado Común debía inevitablemente favorecer a unas regiones europeas en perjuicio de otras. Perroux llegó a decir que «la política de la llamada integración no se dirige al beneficio de una Europa abstracta, sino al del Ruhr y la industria directamente animadas desde allí»⁴⁷. El informe Birkelbach (1964) y otros habrían de subrayar los peligros de las nuevas concentraciones para las regiones atrasadas y fronterizas.

El tiempo ha venido a confirmar muchas de estas preocupaciones y a reafirmar la conciencia de la necesidad de una *política regional europea*.

5. EL DESARROLLO DE LA POLITICA REGIONAL EN LA CEE

La crisis económica subsiguiente a la elevación de los precios de la energía (1974 y siguientes) puso fin a toda una época de las políticas regionales de los Estados, en toda Europa⁴⁸. Por otra parte, los fenómenos ya indicados no marchan todos en la misma dirección, y hechos nuevos, como el turismo y el deseo de vivir al sol han invertido muchas de las previsiones anteriores⁴⁹. Algunas zonas, de pura congestión, ya no atraen nuevas inversiones⁵⁰. Determinadas zonas, demasiado conflictivas, expulsan a las empresas, que al fin han de considerar, con Bodino, que «la única riqueza son los hombres». En definitiva, el mismo concepto centro-periferia y el de Norte-Sur están en revisión, por la nueva influencia del heliotropismo. Tampoco es el mismo el diferencial entre las regiones industriales y las agrícolas, ya por la aparición de nuevas tecnologías y la tendencia a la terciarización de las economías actuales⁵¹. Las gentes de hoy desean

⁴⁶ El «telón de acero» ha creado, al Este de la República Federal, una zona de 1.500 km. de largo, por 40 de fondo, totalmente afectada por esta dramática secuela de la Segunda Guerra Mundial. Se han hecho 22 planes de desarrollo, centrados en los puntos clave («Schwerpunkte»).

⁴⁷ Refiriéndose a la zona Rhin-Ruhr, Este de Bélgica y Sudeste de los Países Bajos.

⁴⁸ Ver LANDABURU, Eneko: «La política regional de la Comunidad», en *Economía regional: ideas y políticas; Papeles de Economía Española*, 35 (1988), vol. II, pág. 2 y sigs.

⁴⁹ A la hora de una gran inversión los ejecutivos buscan también un buen clima, playas y campos de golf. Ver ULRICH, René: «La France inverse? Les régions en mutation». París, 1987.

⁵⁰ GRAVIER, J. F. estima que «París se ha convertido en un polo repulsivo» («Paris et le désert français», 1972).

⁵¹ Confirmándose las previsiones de Colin Clark, que preveía un gran avance de servicios, se prevé que la Europa del año 2000 tendrá sólo un 5 % de su población activa en el sector primario, un 25 % en el secundario y un 70 % en los servicios.

vivir, trabajar y retirarse en climas agradables (los nuevos «sun-belts») y a su vez las industrias están menos vinculadas a la proximidad de los yacimientos, y pueden decidir su localización con mayor libertad ⁵². El rumbo de las migraciones está cambiando, en el eje Norte-Sur.

En Francia fue decisivo el plan de desarrollo de la cuenca del Ródano, para el desarrollo de su mediodía. En USA son espectaculares los desarrollos de los «sun-belts» de California, Florida, Texas y Arizona, mientras decae el «manufacturing belt». En Alemania se da también el «Zug zum Süden», con el despegue de Baviera y Baden-Württemberg. Todo ello unido a las ideas de que lo pequeño es más bello y más dinámico («small is beautiful»; «small is dynamic») ⁵³.

Todo ello, unido a la crisis económica, ha dado lugar a la necesidad de reconsiderar los objetivos y los métodos de la política regional, en torno a tres realidades: nuevos problemas; nuevas prioridades económicas; necesidad de una actuación global, a nivel europeo.

Por supuesto, la idea básica de equilibrar las oportunidades regionales, sigue siendo el objetivo fundamental; el evitar lo que Lammenais llamó ya «la *apoplejía* en el centro y la *parálisis* en las extremidades». Más aún, dada la importancia actual de la inversión pública, el evitar que los equipamientos económicos y sociales se concentren en determinadas zonas, mientras se liquidan otras. Hoy vemos cómo en España se cierran líneas férreas, mientras a otros les otorgan trenes de alta velocidad.

Pero la crisis de los años setenta/ochenta obligó a reconsiderarse los planteamientos de los veinte años precedentes. Las políticas de reajuste redujeron el margen de maniobra; produjeron paro y reducción de la inversión real, pública y privada. Hubo que revisar algunos planes, más costosos que viables; hubo que dar más importancia al *potencial endógeno*, a las capacidades de crecimiento propias de cada región ⁵⁴:

Puede hablarse, en los últimos diez años, de una nueva concepción del des-

En realidad, las zonas meramente agrarias han dejado de existir; en todas partes hay algo de industria y bastante de sector terciario.

⁵² Las islas eran el ejemplo mismo de la periferia; hoy el turismo ha situado a Baleares y Canarias en el pelotón de cabeza, y una de las mayores inversiones extranjeras va a situarse cerca de la Manga del Mar Menor.

⁵³ Por supuesto que también «small is specific» y «small is difficult». Pero es indudable que la pequeña y mediana empresa es un factor decisivo de las nuevas ideas de desarrollo regional y de promoción del potencial endógeno.

⁵⁴ Ello supone un apoyo especial a las industrias ya creadas en las regiones más favorecidas; en particular, en lo relativo a información, investigación, asistencia técnica, análisis de mercados, mejora de la gestión, etc.

El programa VALOREN se ocupa, en particular, del mejor aprovechamiento *del potencial energético endógeno*; por el acceso a un mejor nivel tecnológico, la creación de empresas, la mejora del abastecimiento local de energía, etcétera.

Recuérdese, por vía de ejemplo, que una región poco desarrollada, como Galicia, produce el 18,6 % de la energía hidroeléctrica y el 12,7 % de la termoeléctrica, del total de España; es decir, el 15,8 % del total general, mientras que sólo se consume el 9,07 %.

Ver WETMAN, R. W., y CICIOTTI, F.: «La mobilisation du potencial endogène». Bruselas, 1981.

arrollo regional. Las tres medidas básicas, de la época 1950-1970, es decir, los incentivos, las inversiones en infraestructura y las acciones regionales de las empresas públicas, se encuentran en proceso de revisión.

Se ha llegado a la conclusión de que los *incentivos* (subvenciones, facilidades fiscales, créditos privilegiados) han sido, en más de un caso, caros, poco productivos, mal coordinados y sujetos a abusos. Deben ser pocos, bien seleccionados, mejor coordinados y dedicados a «variables sensibles» (investigación, más desarrollo, cambios tecnológicos, formación empresarial y profesional). Las dotaciones de infraestructura son necesarias, pero requieren un estudio más a fondo de su uso probable. En cuanto a las empresas públicas, suelen crear escaso empleo; y hoy se prefiere fomentar la acción de las PYME. El potencial endógeno se desarrolla mejor con una red de PYME, la explotación de fuentes locales de energía y potenciación de los recursos humanos ⁵⁵.

Ello enlaza, a su vez, con la necesidad de dar una mayor participación en el proceso a las regiones mismas. El optimismo vital de las regiones va unido al renacimiento de su propia personalidad y capacidad de decisión, como dice el alsaciano Phlimlin. De una planificación *otorgada* se va cada vez más a una planificación *negociada* ⁵⁶.

La Europa *con regiones* requiere una participación activa en la construcción europea y, por lo mismo, en la *política regional europea*. Ello no puede implicar ni la marginación de los Estados (que han de realizar los arbitrajes previos) ni un difícil paralelismo de competencias. La Europa con regiones requiere a la vez la participación de las mismas; la solidaridad entre todas ellas; la coordinación previa dentro de cada Estado nacional; así como fórmulas para las regiones fronterizas ⁵⁷.

⁵⁵ La *doctrina neoclásica* del desarrollo regional, basada en favorecer la *movilidad de los recursos*, con determinados estímulos, se reveló como insuficiente. La *doctrina keynesiana* (crecimiento acumulativo, polos de desarrollo, etc.) no produjo los efectos esperados y, en todo caso, las grandes inversiones que exigía se debilitaron con la crisis. Surge entonces el modelo del *crecimiento endógeno*, basado en actuar sobre la plena utilización y la productividad de los recursos propios de cada región. Por otra parte, si la crisis ha aumentado el número de regiones con problemas, en toda Europa, a la vez ha detenido el crecimiento y congestión de las áreas metropolitanas o centrales. Ahora son las propias empresas locales las que deben actuar, eligiendo las producciones más adecuadas, y buscando la selección natural y la adaptación al medio. Los factores empresariales (incluso la formación) y la difusión de las técnicas pasan así al primer lugar; así como la desconcentración y descentralización administrativa.

⁵⁶ En Francia se hace así, a partir del V Plan (1966-1970). Ha dado muy buen resultado el sistema de los *contratos de plan* (a partir de 1970), con aportaciones del Estado, de la región y de las entidades locales; que lograrán nueva fuerza a partir de la reforma regional francesa de 1982. Ver UHRICH, R.: «La France inverse?», *cit.*, pág. 160 y sigs.

⁵⁷ Una experiencia importante fue la creación de la «Eurozona», en 1985, con partes fronterizas de Francia, Bélgica y Luxemburgo, para hacer frente a la crisis minero-siderúrgica.

La *cooperación bilateral* de las regiones fronterizas, con el apoyo de los respectivos Estados y de la CEE sería una fórmula ideal para Galicia con el Norte de Portugal y para toda la artificial frontera Oeste de nuestro país, con las correspondientes regiones portuguesas. Caben también otras formas de cooperación multilateral y sectorial (pesca, turismo, etc.). Las Comunidades de trabajo, en los macizos montañosos (Alpes, Pirineos) también son útiles, como órganos de iniciativas y de animación.

Por otra parte, la CEE, por su mera existencia, obligaba a reconsiderar las políticas regionales de los Estados miembros ⁵⁸. A medida que avanzan la *unión aduanera* y la *unión monetaria*, menos elementos les quedan a los Estados miembros para hacer su propia política regional. Por otra parte, los grupos inversores necesitan de una visión general del conjunto de estas políticas, destinadas a promover la eficiencia y la equidad del conjunto. Al hacerse cargo, por otra parte, la CEE de los temas de *investigación* ⁵⁹ y *medio ambiente*, todo confluye en la necesidad de una política regional globalizada.

La CEE debe realizar, a la vez, una *política de desarrollo* (crecimiento y modernización), que lleva, sobre todo, a los grandes proyectos y a planteamientos sectoriales; y una política de *desarrollo armónico* de su espacio continental, que lleva a una eficaz y justa *política regional*. Los problemas regionales de un país miembro, sin resolver, dificultan su integración en una economía competitiva; no puede haber una Comunidad europea homogénea formada por países heterogéneos.

Una vez más, también a nivel europeo, el objeto de la política regional es, al mismo tiempo, mejorar la eficiencia económica y la estabilidad social (Molle). Sus metas principales son, en primer lugar, la planificación del desarrollo económico y de la inversión, no sólo en función del crecimiento global, sino con el de las regiones, así como la distribución adecuada de la población. En segundo lugar, la reducción de los desequilibrios interregionales, en la distribución de la actividad económica y en los niveles de renta, prosperidad y bienestar. En tercer lugar, el mantenimiento y animación de la base social y cultural de la vida, incluyendo la conservación y uso óptimo de los recursos naturales y culturales. En cuarto lugar, la planificación del entorno físico y de la infraestructura, incluyendo la vivienda y otras formas de capital social, de acuerdo con objetivos regionales y nacionales correctos.

Tres son, pues, los objetivos fundamentales de la *política regional europea*: primero, promover un *desarrollo regional equilibrado*, dentro de los países miembros y dentro de la Comunidad, haciendo un uso óptimo de las potencialidades de crecimiento; segundo, reducir las disparidades entre las diferentes regiones; tercero, reducir la concentración en las áreas congestionadas.

La CEE se ha visto, por todo ello, obligada a aumentar sus responsabilidades, considerando el impacto regional de todas sus decisiones, y aumentando sus fondos estructurales, para hacer frente a dichas consecuencias. La crisis mundial, por su parte, desbordando las posibilidades de los Estados, ha forzado a la CEE a entrar a fondo en los temas espaciales y estructurales.

⁵⁸ Ver BOURGINAT, H.: «Espace économique et intégration européenne», 1962.

⁵⁹ Hoy más que las materias primas, es determinante el factor I + D; es decir, todo lo relativo a ciencia, investigación y tecnología. Las áreas dotadas de un fuerte potencial científico atraen a las industrias de alta tecnología. Como dice Pelissolo, «la industria está en una mutación profunda, que no ha hecho más que comenzar y al final de la que consumirá más *saber* que energía y materia» («La industria del futuro»).

El desarrollo de la política regional europea ha pasado por inevitables *vacilaciones* y por diversas *fases*. Un primer momento fue el de toma de conciencia y estudio de los problemas (1958-1971); vino luego una fase de poner fin a las pugnas entre los Estados, por las ayudas de estímulo a la inversión (1971-1975). En un tercer momento (1975-1979) se inician los primeros elementos comunitarios de carácter compensatorio, superpuestos a las ayudas nacionales. Finalmente (a partir de la reforma del FEDER, 1979) se llega a una manifiesta y progresiva comunitarización de la política regional en Europa.

Otros distinguen, de modo más simple, tres etapas de la *política regional comunitaria*. De 1958 a 1971, es la primera resolución del Consejo de Ministros, sobre regímenes regionales de ayuda, con finalidad regional; con una idea más bien orientada a la corrección comunitaria de las políticas regionales de los Estados miembros, que pudieran implicar ayudas sectoriales. De 1971 a 1975 (es decir, hasta la primera ampliación de la CEE, de seis a nueve miembros, y a la creación del FEDER), se intenta evitar las pujas por la atracción de inversiones, y la mencionada ayuda a sectores determinados, bajo el pretexto regional. Por fin, en 1975 aparece el Fondo de Desarrollo Regional (FEDER), casi veinte años después de los Tratados de Roma. La causa principal fue la llegada a la CEE del Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, con lo que se pasó a un «écart» (distanciamiento) entre las regiones europeas, de una a dos, a una frente a cinco ⁶⁰.

Por otra parte, la experiencia había ya demostrado que el Mercado Común, por sí solo, no resolvía este tipo de problemas, y que había llegado el momento de acordarse del artículo 92 del Tratado de Roma.

En una tercera etapa, pues (1975-1979), se empieza a actuar, de modo subsidiario a la política de los Estados. En 1979 se produce la primera reforma importante del Reglamento del FEDER, y en 1984 la segunda. Puede hablarse ahora de una verdadera política regional comunitaria, propiamente dicha; dotada de orientaciones generales, con decisiones comunitarias específicas (quedando para ello un 5 % del FEDER fuera de las cuotas repartidas a los Estados) y una política de compensaciones y de cooperación transfronteriza.

Los últimos años (1985-1989) han contemplado, en fin, la tercera reforma y duplicación de los fondos estructurales y la ampliación de la política regional europea a las regiones en decadencia o retroceso.

El punto clave fue, obviamente, la creación del FEDER. El Comité Económico y Social de la CEE y la Comisión ejecutiva presionaron mucho, a lo largo de 1974, para lograr su establecimiento, que al fin fue aceptado por el Consejo Europeo en la cumbre de París (diciembre del mismo año), si bien con fondos muy modestos, aparte de la posible orientación regional de los demás fondos.

El Acta Unica Europea supuso un nuevo e importante paso hacia adelante. En su artículo 130 A hizo la siguiente declaración: «La Comunidad se propone reducir la *distancia* entre las diversas regiones y el *retraso* de las regiones menos favorecidas».

⁶⁰ Con la llegada de Grecia, España y Portugal, las diferencias regionales pasan de 1 a 10.

En 1969, se había producido el primer documento de la Comisión Ejecutiva sobre *política regional* ⁶¹. En dicha nota se definía «el objeto de la política regional» en función de «las condiciones de localización de las actitudes económicas y de los hombres, teniendo en cuenta las exigencias de la técnica y de la economía, las necesidades y aspiraciones de las poblaciones, así como las características de los territorios». El Parlamento Europeo creó, en 1973, una Comisión de política regional y de transportes, y en 1979 ya definitivamente la Comisión de política regional y ordenación del territorio. El Comité Económico y Social, a su vez, constituyó en 1972 una sección de desarrollo regional.

Por su parte, la Comisión ejecutiva de la CEE creó, el 18 de marzo de 1975, al mismo tiempo que el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Comité de Política Regional, para «contribuir a la coordinación de las políticas regionales de los Estados miembros».

6. PRINCIPIOS Y METODOS DE LA POLITICA REGIONAL DE LA CEE

Como hemos visto, las *metas* de la política regional europea son contribuir a la integración económica; corregir desequilibrios, repartiendo de modo armónico las actividades económicas; contribuir a la superación de la crisis económica, asistiendo a las regiones en declive.

Son *principios* de dicha política regional comunitaria, el no afectar al libre juego de la competencia; el partir de una ayuda previa del Estado miembro, que sirve de regulador para la aportación europea; la aplicación de topes máximos; la coordinación, obligatoria para todos los Estados, sobre las siguientes bases: graduación (por zonas); transparencia de la «subvención neta equivalente»; adscripción en todo caso a la inversión y creación de empleo (lo que incluye el traslado de instalaciones) y nunca a gastos de funcionamiento; en fin, el específico carácter regional de la ayuda, con delimitaciones muy claras.

Los *criterios* básicos actuales de la Comisión incluyen la prioridad a la creación de empleo; la mejora de la productividad y la movilización del potencial endógeno ⁶²; la concentración geográfica de las ayudas; la mejor coordinación de los instrumentos financieros comunitarios ⁶³. Sobre todo, se trata de lograr la coherencia de la política regional con las demás políticas comunitarias, y la

⁶¹ «Note sur la politique régionale de la Communauté», ver Suplemento al Boletín n.º 12/1969 de la CEE.

⁶² Como ya hemos indicado, la crisis general ha debilitado la tendencia a transferir de unas regiones a otras el exceso de riqueza, y a pensar en algo más sólido y permanente: el desarrollo de los recursos propios, materiales y humanos; por la formación profesional, la renovación de tecnologías, las mejoras agrarias, el turismo, etc. Punto importante es el *desarrollo local*, sin el cual no hay *desarrollo regional*.

⁶³ FEDER, Fondo Social Europeo (FSE), FEOGA (agrícola), Banco Europeo de Inversiones (BEI), NIC, préstamos de la CECA (siderurgia), idem en materia de energía, etcétera.

mejor coordinación de la política comunitaria con las respectivas de los Estados miembros.

Para ello se aspira a que los departamentos nacionales de estadística envíen los datos requeridos según las especificaciones establecidas. No todos los Estados miembros, por desgracia, lo hacen así, y la oficina europea de estadística tampoco ha podido extender sus análisis a los años anteriores.

Los medios concretos de acción son los FEOGA (fondos agrícolas), sobre todo el de «orientación», dedicado a reformas estructurales; el Banco Europeo de Inversiones (BEI) ⁶⁴; el Fondo Social Europeo y, por supuesto, el instrumento directo, el FEDER.

Una comunicación de la Comisión al Consejo (de 15 de febrero de 1987) hace importantes precisiones sobre el modo de uso de estos *fondos estructurales*. Se ha de buscar el ajuste de las economías regionales con retraso estructural; la reconversión de las regiones industriales en decadencia; la lucha contra el paro; la inserción profesional de los jóvenes y la adaptación de las estructuras agrarias, como primeras prioridades.

Se trata, por otra parte, de superar la situación de actuar, en la práctica, por la vía de subvenciones a los presupuestos de los Estados ⁶⁵, buscando proyectos nuevos y bien programados. Hay una excesiva dispersión de esfuerzos, puesto que (por razones políticas) el 70 % del territorio comunitario y el 40 % de la población comunitaria pueden recibir estas ayudas. Se estima, por el contrario, que, por mucho que crezcan los recursos aplicables, hacen falta prioridades regionales, nacionales y comunitaria. También se piensa que se dedica demasiado a las inversiones en infraestructura; se ha intentado reservar un 30 % para proyectos industriales, más, a pesar de la caída del empleo, no se ha podido rebasar el 17 % ⁶⁶.

⁶⁴ El Banco Europeo de Inversiones dedica hoy la mayor parte de su financiación a la política regional, para inversiones en las regiones menos favorecidas. El BEI toma sus recursos, a préstamo, en el mercado de capitales, y los vuelve a prestar, sin lucro, para inversiones de carácter prioritario, en 1987, sobre 7.800 millones de ecus, se destinaron a desarrollo regional más de la mitad, 4.300 millones (equivalentes a 600.000 millones de pesetas).

Gracias a la prioridad concebida a su «Mezzogiorno» (garantizada en un tratado anejo al de Roma), Italia ha sido la principal beneficiaria de los préstamos del BEI (más de un 40 %), seguida a distancia de Francia (25 %).

⁶⁵ El Tribunal de Cuentas europeo ha criticado esta situación, así como la frecuente falta de coordinación de los proyectos; así como su falta de incidencia real sobre el desarrollo regional. El FEDER está actuando más como una caja de transferencias de los países ricos a los pobres, que como un verdadero motor de la política regional, que haga más coherentes las respectivas políticas nacionales. La Comisión lo intenta, sobre todo a partir de 1984, no sin resistencia de algunos Estados beneficiarios.

En 1986, cinco países de los 12 recibieron el 85 % de las intervenciones: Italia el 25,5 %; España, el 20,1 %; el Reino Unido, el 16,1 %; Portugal, el 12 % y Grecia el 9,7 %.

⁶⁶ De 1975 a 1985, los recursos del FEDER se han multiplicado por 10, llegando en 1986 al 8,6 % del Presupuesto total de la CEE. El FEDER puede intervenir hasta el 55 % de los gastos totales. España dispone de la horquilla más alta, después de Italia, pudiendo disponer entre el 17,97 % al 23,93 % de los recursos disponibles. Ver el XII Informe anual de la Comisión sobre el FEDER (correspondiendo a 1986, y publicado a comienzos de 1988). España recibió en 1986, 640,8 millones de ECU;

La comisión ha reclamado constantemente, y obtenido, con la eficaz ayuda del Parlamento Europeo, en el Consejo de Hannover (1988), la ampliación de los fondos estructurales. La Comisión estima que, para lograr resultados efectivos, la ayuda presupuestaria debe ser, a lo menos, del 2 % del PIB comunitario; porcentaje muy inferior al que se observa dentro de los Estados federales, para ayuda regional ⁶⁷.

Por otra parte, se busca cada vez más la coordinación. Son ejemplo las Operaciones Integradas de Desarrollo (OID), como «conjuntos coherentes de acciones e inversiones públicas y privadas», que se refieran a una zona limitada, con problemas graves, de retraso o de decadencia; que se afronten con medios concentrados, de la Comunidad y de los Estados y sus organizaciones locales. Un modelo importante lo son también los programas de desarrollo integrado (PDI), que proceden de la política agrícola, combinando temas de agricultura, pesca, turismo, artesanía, PYMES, infraestructura, energía, etc.; los más importantes son los PIM (Programas Integrados Mediterráneos), de siete años de duración. En todos ellos se refleja la tendencia a la financiación por programas, y no de acciones sueltas, y por vía de concertación entre los diversos niveles de autoridades.

La Conferencia de las regiones de la CEE (Estrasburgo, 1984), por su parte, ha insistido en los mismos aspectos; la política regional «ha de inspirar y asegurar la coherencia global de todas las políticas comunitarias, en la búsqueda de un desarrollo equilibrado».

Hoy se requiere, pues, planes de desarrollo regional homologables, y sistemas de vigilancia, a cargo de la Comisión. Cara al año 2000, los problemas del desarrollo regional no pueden resolverse a nivel de separatismo, proteccionismo o intervencionismo. No pueden tampoco resolverse solamente a nivel estatal, por falta de recursos suficientes; por los inconvenientes de la centralización, por las presiones de las regiones más ricas. Hacen falta programas integrados europeos. Mientras no los haya, seguiremos con la rebatiña anual entre los gobiernos, reclamando el «justo retorno» de sus aportaciones comunitarias; se seguirá en la improvisación, sin verdaderas reformas; y con la propensión a ahorros presupuestarios más que a acciones nuevas ⁶⁸. Debe recordarse, además, que la cre-

el 92,2 % para proyectos de infraestructura; 1,7 % para proyectos industriales. Fueron regiones asistidas: Andalucía, Castilla la Mancha, Galicia, Extremadura, Canarias, Murcia, Asturias y la provincia de Teruel.

Debe recordarse que, con el acceso de España y Portugal, la población de las regiones más favorecidas ha doblado (situándose en 100 millones de habitantes, un tercio de la población total de la CEE). También ha hecho aumentar en un 30 % el número de parados y el 36 % el de personas ocupadas en la agricultura. La renta media «per capita» de Portugal es el 0,5 y la de España el 0,7 del promedio europeo.

⁶⁷ Ver «La reforma de los fondos estructurales», COM (87), 376 (final). Ver también la propuesta de Reglamento del Consejo, relativo a las funciones de los Fondos estructurales, su eficacia y la coordinación de sus intervenciones entre sí y con las del BEI [COM (88) 144 final, de 25 de abril de 1988]. En cuanto al Parlamento Europeo, ver el informe Gomes (A2-0058/88, de 28 de abril de 1988).

⁶⁸ Grecia ha insistido mucho en los programas integrados; en general, se ha procedido con gran lentitud, salvo en Creta.

ciente y necesaria ayuda a los países del Tercer Mundo, que lógicamente montan sus propias industrias y disponen de mano de obra abundante y barata, va a aumentar los problemas de la periferia europea, si no se establecen los planes adecuados.

La Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) inició los planteamientos regionales europeos, estableciendo en 1956 unas *regiones de transporte*, en número de 42 (para los seis Estados miembros fundadores). Establecida ya la CEE, se crearon, en 1960, 32 regiones agrícolas. En 1961 advino el primer proyecto de *grandes regiones (30) y regiones de base (67)*. En 1968, la Comisión reclamó a los Estados miembros sus propios planes nacionales de *desarrollo regional*.

La acción regional de la CECA se refería a las zonas mineras y siderúrgicas, afectadas por una grave reestructuración; recordemos que la producción carbonífera se ha reducido en un 50 %, con una reducción de un 70 % del empleo, mientras que en la agricultura descendía en un 50 %. La siderurgia subió, al principio, pero también con reducción de empleo; después, le llegó también la crisis, sobre todo en zonas interiores; las siderurgias marítimas resisten, con el carbón de importación.

Todo ello obligó a enfrentarse con los *planes regionales* ⁶⁹; la CEE, convocó dos conferencias de expertos en 1961 y 1964. Pudo observarse que cada Estado seguía, en su política regional, un sistema de definiciones, indicadores y métodos diferentes. En 1969 se produjo el primer informe de conjunto; en 1971, el primer informe analítico ⁷⁰. En 1973 aparece el informe Thompson, que ya se refería a la Europa de nueve miembros y era mucho más completo. Desde 1971, por otra parte, se había iniciado un programa europeo de estadística regional, a cargo de la Oficina Europea de Estadística (EUROSTAT) ⁷¹.

Tras una primera clasificación en regiones *centrales, periféricas, fronterizas, de montaña y asistidas*, los criterios actuales distinguen, a efectos estadísticos, un nivel I, de *regiones comunitarias europeas (RCE)*; un nivel II, de *unidades administrativas de base (UAB)* ⁷²; un nivel III, integrado por las divisiones menores de la UAB (distritos, condados, círculos, partidos, comarcas, etcétera).

Los criterios básicos de la Comisión, para medir el *subdesarrollo regional*, son los siguientes: saldo migratorio, tasa de población activa, tasa de empleo, duración media del paro, subempleo agrícola, nivel del PIB por habitante, crecimiento del mismo, productividad, inversiones, carácter periférico y nivel de renta.

El tema migratorio es clave, por cuanto en la mayor parte de los casos la «mejora» de las regiones subdesarrolladas ha sido de carácter «estadístico»; por

⁶⁹ La concentración y las diferencias regionales aumentaron mucho en el período 1950-1960, con una cierta estabilización en el decenio siguiente.

⁷⁰ Todo ello aún en la Europa de los seis, donde las diferencias regionales eran menores.

⁷¹ El Proyecto FLEUR (Factor of Location in Europe), de 1972, ha establecido también modelos y métodos interesantes.

⁷² La CEE esperaba un sistema nuevo y homogéneo de subdivisiones; de hecho, se trata de las viejas unidades administrativas (provincias, departamentos, etcétera).

la disminución y envejecimiento de la población. Por otra parte, a menudo las industrias «llevadas» a esas regiones (por ejemplo, una refinería en un puerto) conectan poco con la Economía regional y constituyen «Catedrales en el desierto».

En definitiva, aunque tiende a aumentar, la ayuda regional europea se mantiene a un nivel modesto; escasamente representa el 10 % del conjunto de las políticas regionales de los Estados miembros; pero ya dispone de una doctrina y de un sistema institucional, que, a partir de 1988 (acuerdo de la Comisión, del 24 de junio) incluye un Consejo consultivo de las colectividades regionales y locales ⁷³.

Los tres *ejes principales* de la política regional europea son la *coordinación* de la política regional de los Estados miembros; la *dimensión regional* en las demás políticas de la CEE, y los *apoyos financieros*.

En cuanto a lo primero, la CEE tiende a la coordinación de las ayudas estatales, restringiendo a la vez las que tiendan a fomentar una competencia ilícita, y exigiendo para ello un cuadro de referencia coherente, a través de los Planes de Desarrollo Regional (PDR).

En cuanto a la segunda, es cada vez más patente la introducción de criterios regionales; así, en la política agraria común (PAC), en los programas mediterráneos; en materia de energía (proyecto VALOREN), de infraestructura ⁷⁴, de telecomunicaciones (proyecto STAR), etcétera.

Finalmente, las *intervenciones financieras* directas: en las regiones carboníferas y siderúrgicas, a través de la CECA; en los proyectos susceptibles de crédito, a través del Banco Europeo de Inversiones (BEI) ⁷⁵, en temas agrarios, a través del FEOGA (orientación) ⁷⁶; en otros temas (reeducación profesional, indemnizaciones de reconversión y reinstalación), a través del Fondo Social Europeo.

⁷³ Existen ya contactos directos de las regiones europeas, sobre todo por parte de los «länder» alemanes y de las regiones italianas y francesas. Pero esos contactos se mantienen a nivel *informativo* y *operativo*. En este sentido, de eludir los arbitrajes dentro de cada región, o entre las regiones del mismo Estado, debe entenderse la declaración conjunta del Consejo del Parlamento Europeo y de la Comisión, de 21 de junio de 1984.

⁷⁴ Ver el informe del señor Mattina, en nombre de la Comisión de Política regional y ordenación del territorio, sobre el impacto de las infraestructuras y del sector terciario en el desarrollo regional; perspectivas para una nueva política regional. Parlamento Europeo, Documento A2-292/88. Ver también el informe de Pancrazio di Pasquale (sobre la base de múltiples proyectos e informes). Doc. A2-0218/88.

⁷⁵ Los proyectos de desarrollo regional representan el 65 % de los créditos del BEI; y del 34 % destinado a los llamados «temas de interés común», una buena parte ha ido a las regiones fronterizas.

⁷⁶ El FEOGA, en sus dos ramas, tiene trascendencia regional, y ha de tener en cuenta la gran diferencia entre las regiones agrícolas, recordada por el Tratado de Roma, que alude a «las disparidades estructurales y naturales entre las diversas regiones agrícolas». Sin embargo, el FEOGA ha favorecido, sobre todo, a las grandes explotaciones; es decir, a las regiones agrícolas ricas; de ahí la importancia de reforzar el FEOGA orientación, verdadero instrumento regional de la PAC.

Este concede subvenciones del 25 al 50 % (o reembolsos equivalentes al Estado, de un 25 %), con objeto de mejorar las *condiciones de producción* (reestructuración de la propiedad, riegos, etc.); para facilitar la *comercialización de los productos*, por la vía del almacenamiento (silos, bodegas, frigoríficos),

Por supuesto, el fondo principal, dentro del conjunto de estos fondos estructurales ⁷⁷ es el FEDER o Fondo para el Desarrollo regional. Planteada su idea desde 1956 (Conferencia de Messina), quedó fuera de los Tratados de Roma (1957), prefiriéndose la fórmula del BEI. Reaparece en el informe Bersani, del Parlamento Europeo y en otras iniciativas. El primer Consejo Europeo (París, 1972) volvió sobre la idea, creándose definitivamente en 1975.

Tres razones principales se alegaron para la creación del FEDER: la agravación de los desequilibrios regionales, la ampliación de la CEE (con países menos homogéneos) y el deseo especial del Reino Unido de obtener compensaciones de su aportación a la Comunidad. La dotación del FEDER dio lugar, por cierto, a los primeros conflictos entre el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros, justamente porque los Estados han propendido a usar el Fondo para reembolsar sus propios gastos, reduciendo la posibilidad de una política regional europea propiamente dicha, y forzando al Fondo a actuar como un intermediario burocrático, en favor de los Estados miembros ⁷⁸.

En la Comisión Ejecutiva, se creó la Dirección General de la Política Regional, en 1968, encargada de asistir al funcionamiento del FEDER y del Comité de Política Regional. En el Comité Económico y Social se estableció una Sección de Desarrollo Regional, en 1972. En el Parlamento Europeo, a partir de 1965, se encarga de los asuntos regionales a la Comisión de Transportes; en 1973, se crea la Comisión de Política regional y transporte; en 1979, se separan ambos temas, surgiendo así, con carácter ya plenamente especializado, la Comisión de política regional y ordenación del territorio, que es su definición actual. A partir de 1984, sobre todo, son frecuentísimas las declaraciones del Parlamento Europeo sobre política regional.

Es órgano clave el Comité de Política Regional de la CEE, con la función de coordinación y programación regional. Se trata de un órgano consultivo, creado al mismo tiempo que el FEDER (1975); de composición estatal, integrada por dos miembros por cada Estado; normalmente altos funcionarios, de las respectivas organizaciones nacionales que se ocupan de la política regional. Preside uno de

del valor añadido (transformación de productos agrícolas y lácteos), de los circuitos de distribución (mercados, mataderos). Italia ha sabido llevarse la mayor parte de estas ayudas. También se ayuda al cese de las actividades agrícolas, jubilando a los agricultores de más de cincuenta y cinco años (reembolsando el 65 % de los gastos en las regiones más difíciles y el 25 % en las demás).

⁷⁷ Ver el Reglamento n.º 2052/88, del Consejo de la CEE, de 24 de junio de 1988, relativo a las funciones de los fondos con finalidad estructural.

⁷⁸ El FEDER, por otra parte, se ha mantenido relativamente modesto, hasta estos últimos años; aunque ha pasado de 257,6 millones de ecus, con el 4,8 % del Presupuesto, en 1975, a 3.177,5 millones de ecus, con el 9,5 % en 1986.

Siguen siendo insuficientes los recursos asignados, en relación con el PIB comunitario (0,12 %, en 1987); aparte de la dispersión de los mismos en múltiples objetivos y zonas; con predominio de las inversiones de infraestructura, más que en actividades productivas. Ver el informe del señor Dos Santos Machado, en nombre de la Comisión de Política regional y de ordenación del territorio sobre las sociedades regionales de desarrollo como factor de la política regional; Parlamento Europeo, Documento 12-373/88.

ellos; la Comisión está representada y asume la secretaría. Continúan las discusiones al respecto, pero no hay representantes directos de las regiones; ahora bien, pueden enviar al Comité informes y dictámenes; algunos países incluyen en sus delegaciones a representantes regionales (Reino Unido, Irlanda).

La verdad es que la CEE se ha abierto a la vida regional de un modo insuficiente, dando lugar a que se incrementen las organizaciones paralelas ⁷⁹. Los programas regionales de desarrollo siguen siendo imprecisos; falta mucho para lograr la homogeneidad de criterios y la deseable coordinación ⁸⁰. Este parece ser el punto clave, la *coordinación*: entre la política regional comunitaria y las políticas económicas y sectoriales de la propia Comunidad; entre las políticas regionales de los Estados miembros, sobre todo en zonas fronterizas; de los diferentes instrumentos financieros comunitarios. A ello tienden los programas de Desarrollo Regional (PDR), el informe periódico sobre la situación de las regiones, el informe anual del FEDER, el anuario de estadísticas regionales, la publicación de las cuentas regionales, etcétera.

Los PDR arrancan de la misma creación del FEDER, en 1975. España tenía un antecedente, de la misma época, en los PDIC (Planes Directores Territoriales de Coordinación), nacidos de la Ley del Suelo de 1975, y en los programas económicos regionales ⁸¹. Se redactará el primero PDE, para España, en 1985, elevado a definitivo para el cuatrienio 1986-1990, e incorporándose así a la tercera generación de planes regionales. Ahora se prepara el segundo, de modo mal coordinado y sin las consultas adecuadas a las propias regiones; mientras sigue sin constituirse el Consejo de planificación previsto en el artículo 101, n.º 2, de la Constitución, y sigue pendiente el llamado *pacto autonómico*, con una concepción más justa y eficaz del Fondo de Compensación interterritorial y en general de la financiación de las Comunidades Autónomas ⁸².

La opinión más generalizada es que la CEE debe profundizar en la *regionalización* de la Comunidad ⁸³, potenciando el Consejo consultivo de las regiones, y celebrando en cada legislatura una Conferencia de las regiones (como la ya celebrada en 198), promoviendo, en fin, la participación de las regiones en la formulación de la posición de los Estados ante las instancias comunitarias.

⁷⁹ El 18 de enero de 1985 se crea el Consejo de las Regiones de Europa, por iniciativa de Edgar Faure, entonces Presidente del Franco-Condado; acompañado, con carácter técnico, por el Centro Europeo de Desarrollo Regional (CEDRE).

⁸⁰ La CEE financia *estudios regionales*, algunos muy caros, que luego no han sido de excesiva utilidad. Otros, por el contrario, como el del Mezzogiorno, han resultado de gran influencia.

⁸¹ La Ley 50/1985, de 27 de diciembre, y el R. D. 1535/1987, de 11 de diciembre, reordenan los incentivos regionales, para ponerse de acuerdo con las normas europeas.

⁸² Ver Secretaría de Estado de Hacienda, «Informe sobre la financiación de las Comunidades autónomas en 1987». Madrid, 1989.

⁸³ Ver la propuesta del Parlamento Europeo, de Carta-comunitaria de la Regionalización, redactada por la Comisión política regional y de ordenación del territorio, en 21 de octubre de 1988. Documento A2-0218/88. Corresponde bastante con las ideas de un Estado de las autonomías, como el español.

CONSIDERACIONES FINALES

Los problemas de Europa son formidables, si de verdad tratamos de que se vuelva a plantear con éxito y brillantez el sitio de Europa en el mundo. Es indudable que dentro de los planes para relanzar Europa, no basta, como dice Rflimlin, una «solidaridad de los Estados», sino que ha de existir también una «solidaridad de las regiones». La Europa de las instituciones, que se ha puesto a funcionar antes que la Europa de las conciencias y de los ciudadanos, ha de buscar también por la política regional, una Europa de los hombres. Y, sin embargo, queda mucho por hacer, sin llegar al pesimismo de John Lambert, para quien «de todos los patitos maluchos de la CEE, el pato regional es el más tocado». Cara al 92, debe recordarse que sin medidas efectivas de política regional, el mercado interior único puede agravar aún más las diferencias regionales.

Hay que relanzar el objetivo de la *cohesión* europea. No basta la política de acompañamiento donde las cosas van bien; es necesaria la de compensación, donde no van tan bien. No podemos seguir desertizando nuestra meseta; hay que llenarla de oasis, conectados entre sí, verdaderos «depósitos de innovación y de humanismo». No podemos seguir ignorando la marginación de Galicia y así sucesivamente.

Producciones nuevas, mejores transportes, tecnólogos a la japonesa (con su doble componente industrial y universitario); fomento del potencial endógeno. El subdesarrollo crea una nueva ley de Spresham; la región pobre sólo atrae a las actividades en decadencia, y por lo mismo repele las de innovación. Y, sin embargo, si se actúa con decisión y energía, desde un plano europeo, y acometiendo de verdad el desarrollo del potencial propio de cada región, las nuevas tecnologías (como ya ha hecho observar Leontieff, y han demostrado los «dragones del Pacífico») van a aumentar (y no a disminuir) los puestos de trabajo y las posibilidades generales, cara al año 2000.

Quizá, por ello, la política regional europea constituya uno de los más importantes desafíos de la CEE actual.

BIBLIOGRAFIA

- ARON, R.: *Pladoiyer pour une Europe décadente*. París, 1977.
ARON, R., y otros: *La querelle de la CED*. París, 1945.
BELOFF, Max: *The United States and the unity of Europe*. Londres, 1963.
BERTHAUD, Claude: *Le Marché Commun*. 3.^a ed. París, 1986.
BLOES, R.: *Le Plan Fouchet et le problème de l'Europe politique*. Brujas, 1970.
BOEGNET, J. M.: *Le Marché Commun de Six a Neuf*. París, 1974.
BONNE FOUS, F.: *L'Europe en face a son destin*. París, 1952.
BOUVARD, M.: *Labor movements in the Common Market*. Nueva York, 1972.
BRUGMANS, H.: *L'idée européenne, 1920-1970*. 3.^a ed. Brujas, 1970.

- CAPOTORTI, F., y otros: *Le traité d'Union européenne. Commentaire du projet adopté pour le Parlement européen le 14 Février 1989*. Bruselas, 1985.
- CARTON, L.: *Communautés européennes*. 7.^a ed. Paris, 1981.
- CONTAMINE, H.: *L'Europe est derrière nous*. Paris, 1953.
- CECCHINI, Paolo, y otros: 1992. *Le défi. Nouvelles données économiques de l'Europe sans frontières*. Paris, 1988.
- COUDENHOVE-KALERGI: *J'ai choisi l'Europe*. Paris, 1942.
- DENIAU, J. F.: *Le Marché Commun*. 12.^a ed. Paris, 1977.
- DOREL, G., y otros: *Genèse et Economie de la CEE*. Paris, 1980.
- DUROSELLE, J. B.: *L'idée d'Europe dans l'histoire*. Paris, 1965.
- DUTOIT, Bernard: *L'Union Soviétique face à la integration européenne*. Lausanne, 1964.
- FELD, W. J.: *West Germany and the European Community*. Nueva York, 1981.
- GLANSHOF VAN DER MEERSCH, W. J.: *Organisations européennes*. Bruselas, 1966.
- GERBET, P.: *La construction de l'Europe*. Paris, 1983.
- HAAS, E. B.: *The uniting of Europe. Political, social and economic forces. 1950-1957*. Londres, 1958.
- JALLADE, J. P.: *Emploi et chômage en Europe*. Paris, 1980.
- JOLY, A.: *Dictionnaire du Marché Commun*. 5 vols. Paris, 1968.
- KAYSER, Karl, y otros: *La Communauté Européenne: déclin ou renouveau?* Paris, 1983.
- KITZINGER, V. W.: *Diplomatic and persuasion. Comment la Grande Bretagne est entrée dans le Marché Commun*. Paris, 1974.
- LANNOU, Maurice le: *Europe, terre promise*. Paris, 1977.
- LECERF, J.: *Histoire de l'unité européenne*. Paris, 1965.
- LEONARD, Dick: *Rocket guide to the European Community*. 1988.
- LINDBERG, L. N.: *The political dynamic of European economic integration*. Londres, 1963.
- LIPGENS, W. (ed.): *Sources de l'histoire de l'intégration européenne*. Bruselas, 1980.
- MAILLET, P.: *La construction européenne*. Paris, 1975.
- MALÈNE, Christian de la: *Une espérance inassouvie. 30 ans d'Europe*. Alençon, 1989.
- MASCLET, J. C.: *L'avenir de l'Europe*.
- MASCLET, J. C.: *L'union politique de l'Europe*. 2.^a ed. Paris, 1978.
- MEYNAUD, J., y otros: *Verso l'Europa unita. Strutture e compiti dei gruppi di promozione*. Milán, 1968.
- MEYNAUD, J., y otros: *Groupes de pression et coopération européenne*. Paris, 1968
- MEYNAUD, J.: *Les groupes de pression dans la Communauté Européenne*. 2 vols. Montreal, 1969.
- MILJAN, T.: *The reluctant Europeans. The attitudes of the Nordic Countries toward European integration*. Londres, 1977.
- MONNET, Jean: *Mémoires*. Paris, 1976.
- PALMER, John: *Europe without America? The crisis in Atlantic relations*. Oxford, 1987.
- PAXTON, John: *A Dictionary of the European Economic Community*. Londres, 1977.
- PICAPER, Jean-Paul: *Ces Allemands si tranquilles*. Paris, 1988.
- RABIER, J. R.: *L'information des Européens et l'integration de l'Europe*. Bruselas, 1967.
- REUTER, Paul: *La naissance de l'Europe Communautaire*. Lausanne, 1980.
- REUTER, Paul: *Organisations européennes*. 2.^a ed. Paris, 1970.
- RIEBEN, H., y otros: *La greffe européenne*. Lausanne, 1973.
- ROBERTSON, A. H.: *European institutions*. 3.^a ed. Londres, 1973.
- SAINTE LORETTE, L.: *L'idée d'union fédérale européenne*. Paris, 1955.
- SCHUMAN, R.: *Pour l'Europe*. Paris, 1963.

- VISINE, François: *Dictionnaire de l'Européen*. Luxemburgo, 1980.
WALLACE, W. (ed.): *Britain in Europe*. Londres, 1980.
WESTENDORP, Carlos: *La Europa de las Comunidades*. Madrid, 1981.
WILLIS, F. R.: *European integration*. Nueva York, 1975.
ZURCHER, A. J.: *The struggle to unite Europe, 1940-1958*. Nueva York, 1958.

