

# Construcción del mercado interior comunitario e incentivos económicos en regiones menos favorecidas

Rafael Illescas Ortiz

---

## 1. INTRODUCCIÓN

---

El horizonte 1992 no es exclusivamente sevillano ni barcelonés, ni andaluz ni catalán; ni siquiera es meramente español o italiano. El horizonte 1992 es europeo: es comunitario europeo de modo muy relevante. La forma e intensidad enfermizas con las que en Sevilla se discute acerca de la Exposición Universal, en contraste con el olvido que allí se practica respecto del cúmulo de acontecimientos europeos que en 1992 tendrán lugar, es plenamente coherente con lo que la fría jerga bruselesa denomina «índice sintético de la intensidad de los problemas regionales de la Comunidad»: de acuerdo con dicho «índice sintético» Andalucía ocupa el tercer lugar por la cola de la lista de algo más de 200 regiones en las que la Europa comunitaria se encuentra dividida: sólo la superan dos miniregiones italianas del *Mezzogiorno* —Basilicata y Calabria<sup>1</sup>—, áreas éstas tradicionalmente azotadas por el caciquismo y las mafias.

La Exposición causante de semejante olvido resultará, una vez más, ocasión para la diversión y el entretenimiento: ocio y descanso de quienes antes y después de visitarla cumplen con sus ocupaciones y trabajos. En Sevilla y en Andalucía toda se carece de certidumbre acerca de lo que supone ser la Comunidad, formar parte de ella, plenamente integrados con definitivo y completo desarme arancelario, así como con íntegra eliminación de todas las restricciones cuantitativas al comercio de mercancías y a la libre

<sup>1</sup> COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Les régions de la Communauté élargie. Troisième rapport périodique sur la situation et l'évolution socio économiques des régions de la Communauté. Résumé et conclusions*, Office des publications officielles des Communautés Europeennes, Luxembourg, 1987, pág. 23.

circulación de personas y capitales, así como a la libre prestación de servicios.

Sin duda que esas libertades han consolidado, cuando no creado, las ocupaciones y trabajos —también las rentas— de quienes han de venir a solazarse en España —Cataluña y Andalucía principalmente— durante el verano de tan significativo año. Son las mismas libertades comunitarias que nosotros en tal fecha vamos a íntegramente gozar por primera vez: de nuestro esfuerzo no sólo en ese año sino también a lo largo de todo el período transitorio en el que nos encontramos inmersos, de nuestra capacidad, formación, información, iniciativa, habilidad y espíritu de sacrificio dependerá primordial —aunque no exclusivamente— el que de tales libertades deriven —como los visitantes europeos lograron ya— permanentes y no sólo feriantes de ocupación, trabajo y renta. El que los visitantes logren diversión olímpica o ferial me parece un puro accidente o un elemento de muy inferior relieve en comparación con el proceso de desarrollo regional, dilatado en el tiempo y constante en la determinación de obtenerlo por propia naturaleza. La oportunidad y el reto para nosotros —andaluces y españoles— en el verano de 1992 no es la diversión, ni el juego ni la feria —fenómeno esencialmente pasajero y transitorio—: antes bien, lo serán la libertad europea y el definitivo asentamiento en la Comunidad. Ello, de modo duradero y pleno se producirá en el año 1992 cuando el período transitorio de la adhesión hispano-portuguesa culmine.

Además de lo dicho, hay que recordar que desde hace tiempo la propia Comunidad Europea ha convenido ser, en el año 1992 precisamente, más comunidad —más Europa, en suma— y menos doce Estados miembros: en ese año se han obligado los socios comunitarios efectivamente a culminar la construcción del Mercado Interior europeo, de una parte; de otra y desde ahora, se han obligado idénticos protagonistas a ir preparando las medidas necesarias para incrementar la convergencia y la cohesión económica y social intracomunitarias. Así lo establece no ya los tratados institutivos de los años cincuenta en cuya elaboración desdichadamente España estuvo ausente sino su reciente modificación llevada a términos mediante el Acta Única Europea (AUE), redactada con participación española y ratificada por el Reino siendo ya miembro de pleno derecho de la Comunidad Europea mediante instrumento de fecha de 9 de diciembre de 1986<sup>2</sup>.

Con estas alusiones a las diversas citas fijadas para el año 1992, así como a la ponderación diversa de su importancia que en mi contexto social más próximo constato, han quedado sobre el tapete expuestos cuanto menos cuatro elementos comunitarios de reflexión acerca del previsible

<sup>2</sup> Instrumento de ratificación por España del Acta Única Europea, dado en Madrid a 9 de diciembre de 1986 y hecho público el 1 de julio de 1987, *B.O.E.* núm. 158, de 3 de junio de 1987, págs. 20172 y sig.

porvenir de los problemas regionales en la Comunidad y las vías de superación —quién sabe si agravamiento, quizá—. Su consideración constituye el objeto de esta intervención y son los siguientes: construcción del mercado interior europeo, convergencia comunitaria, incremento de la cohesión económica y social en el seno de la Comunidad, AUE finalmente. A ello, con cierto pretendido orden, se dedican las páginas que siguen.

---

## 2. LA CONSTRUCCIÓN DEL MERCADO INTERIOR

---

Es expresión, de reciente y amplia difusión en los medios comunitarios, remonta su aparición en textos oficiales europeos al Consejo europeo de Copenhage celebrado a fines del año 1982<sup>3</sup>: desde entonces hasta el presente no sólo ha crecido la difusión sino su alcance y contenido. En la actualidad, ciertamente, lo que comenzó siendo un modismo político constituye un *nomen iuris* y se ha incorporado al contenido de los tratados institutivos de las Comunidades Europeas. En efecto, la Sección II del Capítulo II del Título II del AUE lleva por título el siguiente: «Disposiciones relativas a los fundamentos y políticas de la Comunidad». Se abre con una Subsección I —«El Mercado Interior»— cuyo primer precepto, el artículo 13 del AUE, según se ha señalado, dispone que el Tratado de Roma institutivo de la CEE se complete con, entre otras, una nueva disposición distinguida como nuevo artículo 8-A del Tratado CEE cuyo tenor literal es el siguiente:

«La Comunidad adoptará las medidas destinadas a establecer progresivamente el Mercado Interior en el transcurso de un período que terminará el 31 de diciembre de 1992, de conformidad con las disposiciones del presente artículo y de los artículos 8B, 8C, 28, apartado 2 del 57, 59, apartado 1 del 70, 84, 99, 100A, 100B y sin perjuicio de lo establecido en las demás disposiciones del presente Tratado.

»El Mercado Interior implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado.»

El contenido del precepto aludido, y cuya transcripción era obligada, es simple y sencillo: marca un plazo para la construcción del Mercado Interior, dicta normas de índole procedimental al mencionado efecto y, en su párrafo segundo, establece una definición ni acertada ni completa de lo que los Estados contratantes del AUE se comprometen a construir bajo el *nomen iuris* «Mercado Interior».

El panorama que los textos internacionales convenidos ofrecen de la

<sup>3</sup> COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *L'achèvement du marché intérieur. Livre blanc de la Commission á l'intention du Conseil européen*, Document, Office des publications officielles des Communauté Européennes, Luxemborug, 1985, pág. 3.

construcción en cuestión ha de completarse con una Declaración aneja al AUE sobre el artículo 8A del Tratado CEE efectuada por los doce Estados miembros y que es recogida en el Acta final de la Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los mencionados doce Estados miembros, que inició sus trabajos sobre el AUE en Luxemburgo el 9 de septiembre de 1985 y que los culminó en La Haya el 28 de febrero de 1986. Literalmente, la Declaración aneja reza como sigue:

«Con la inserción del artículo 8A, la Conferencia desea reflejar la firme voluntad política de tomar, antes del 1 de enero de 1993, las decisiones necesarias para la realización del Mercado Interior definido en esa disposición, y más particularmente las decisiones necesarias para la ejecución del programa de la Comisión (europea) tal y como figura en el Libro Blanco sobre el Mercado Interior. La fijación de la fecha del 31 de diciembre no producirá efectos jurídicos de una manera automática.»

La transcrita Declaración aneja, al igual que el artículo 8A, reviste sencillez, pudiéndose reducirse su contenido a tres puntos: manifestación expresa de voluntad política de cumplir con una obligación jurídica previamente adquirida; exteriorización de una cierta desconfianza en el cumplimiento tan protestado no tanto respecto del fondo de la obligación cuanto respecto de los plazos preestablecidos y, por último, conexión de las cláusulas del AUE referentes a la construcción del Mercado Interior con el Libro Blanco de la Comisión relativo a la propia construcción del Mercado Interior<sup>4</sup>. Esta conexión tiene particular importancia a los efectos de definición y contenido del *nomen iuris* que nos ocupa, más allá de lo someramente apuntado en el artículo 8A del TR.

La construcción del espacio intracomunitario sin fronteras y con plena garantía de libre circulación de personas, capitales y servicios, además de mercancías, se ha de producir —*rectius* se está produciendo— mediante la adopción de un cúmulo de medidas comunitarias destinadas a satisfacer tres grandes objetivos parciales: la eliminación de las fronteras físicas intracomunitarias, la de las fronteras técnicas intracomunitarias y la de las fronteras fiscales intracomunitarias<sup>5</sup>. Esta triple eliminación se entiende por la Comisión, el Consejo y la conferencia diplomática de los Estados miembros que determinará indefectiblemente la aparición de ese gran espacio económico europeo no compartimentado o separado en los doce mercados que, en particular a efectos de la libre circulación de mercancías, las fronteras nacionales intracomunitarias siguen produciendo. Su existencia —la de los compartimentos mercantiles— ocasiona ciertos abusos nacionales de índole proteccionista en detrimento de las libertades básicas europeas e impide, conforme a la opinión unánimemente sentida, la

<sup>4</sup> COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *L'achèvement*, cit. *passim*.

<sup>5</sup> Sobre el tema, COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *L'achèvement*, cit., págs. 8 y sig., 16 y sig. y 40 y sig.

explotación al máximo de las potencialidades que un mercado único de la dimensión del europeo encierra; dificulta, también economías de escala y entorpece, finalmente, una eficiente distribución de los recursos comunitarios, públicos y privados.

La construcción del mercado único que supere los inconvenientes señalados trae consigo un incrementado esfuerzo armonizador por parte de los Estados miembros conforme a un calendario fijado desde mediados del año 1985<sup>6</sup>; en su seno se comprenden medidas de armonización obligada en campos tan dispares, pero tan necesarias para que las mercancías no sean detenidas en las fronteras intracomunitarias ni siquiera temporalmente, como las siguientes: desde normas de sanidad y tenencias de armas, por ejemplo, hasta reconocimiento mutuo de especificaciones y marchamos de seguridad tecnológica de bienes de equipo o consumo<sup>7</sup>. La armonización de los tipos de la fiscalidad indirecta —IVA y accisas— son instrumentos imprescindibles para la eliminación de las fronteras fiscales intracomunitarias que sus diferencias *de facto* representan: el esfuerzo de la construcción no es, pues, meramente armonizador, antes bien, llega hasta el núcleo mismo de las facultades soberanas de los Estados miembros.

Consecuencia de toda la operación será el mercado único carente de barreras para las libertades comunitarias de circulación en particular: las arancelarias y las cuantitativas desaparecieron como consecuencia del Tratado de Roma<sup>8</sup>; las barreras físicas, técnicas y fiscales, que el proteccionismo más o menos encubierto había mantenido en pie tras el año 1957 al socaire del artículo 36 del Tratado CEE a pesar del tenor de su artículo 30, desaparecerán a partir del año 1992 como efecto de las obligaciones adquiridas por los órganos comunitarios y los Estados miembros en virtud de lo convenido en el artículo 13 del AUE y de sus disposiciones concordantes y complementarias.

Económicamente, el Mercado Interior será un gran mercado único en cuyo seno maniobras limitativas a las libertades comunitarias por parte de los Estados miembros no podrán tener lugar; será, sin más, el fin de las fronteras nacionales y la extinción de toda suerte de proteccionismo intracomunitario. Esta perspectiva del 1992 europeo es ya de modo frecuente denominada tan kennediana como paradójicamente el «new frontier» comunitario.

<sup>6</sup> Obsérvese el Anexo al «Libro blanco» bajo el título «Calendario de acciones para la construcción del Mercado Interior en 1992» en la obra *cit.* nota precedente.

<sup>7</sup> Una lista de 300 disposiciones comunitarias en su mayoría directivas y reglamentos integran el Anexo del «Libro blanco» mencionado en la nota anterior. La variedad de las materias a las que se refieren las disposiciones cuya sanción se planifica hacen que abarquen a la gran parte de actividades económicas y fiscales indirectas europeas.

<sup>8</sup> *Vid.* Tratado de Roma institutivo de la CEE artículos 12 y siguientes y 30 y siguientes, principalmente.

---

### 3. LA COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL; LA CONVERGENCIA

---

El panorama diseñado por el «Libro Blanco» de la Comisión y los artículos analizados del AUE produce, sobre todo en las más débiles economías europeas, sensaciones cuanto menos contradictorias y ello con independencia de las declaraciones políticas de tipo general. En efecto, se encuentra en tales medios muy difundida la impresión de que el mercado interior va a acrecentar el poder y los medios de los grandes —Estados, regiones, operadores— los cuales reúnen mejores condiciones para explotar al máximo el nuevo espacio económico continental; se tiene igualmente la certeza de que el recurso del proteccionismo intracomunitario más o menos encubierto —de gran tradición y notorio peso a pesar de los textos de los años cincuenta— va a dejar de poder ser utilizado en la amplia escala con la que los europeos poderosos y débiles lo vienen empleando incluso en nuestros días: pérdida de este arma que se entienden en general que resultará más sensible para los débiles europeos. En suma existe el temor de que la construcción del Mercado Interior acreciente la distancia existente entre las regiones menos desfavorecidas de la Comunidad y el resto de ella produciendo la operación unos resultados similares a los derivados de la crisis económica de 1973.

Ciertamente esta sensación difundida no encuentra un apoyo directo en los precedentes que puedan encontrarse en el resto del mundo y, muy particularmente, en el caso de los Estados Unidos. Su mercado, de una dimensión inferior a la europea desde el punto de vista demográfico aun cuando superior en términos geográficos y de renta, es único desde que el Tribunal Supremo de la Unión en los años treinta y cuarenta construye e impone la doctrina de la cláusula federal de comercio y en ello la Comunidad ha visto uno de los ejemplos a seguir a la hora de diseñar su operación 1992. El mercado interior norteamericano ha producido en el tiempo de su funcionamiento aproximadamente la mitad de las desigualdades regionales que en la Europa comunitaria se encuentran en la actualidad, se exprese tanto en términos de renta por habitante cuanto en tasa de paro de las diez regiones más fuertes y más débiles de la Comunidad y los USA<sup>9</sup>.

No soy economista y, por consiguiente, me encuentro incapacitado para discernir los efectos que sobre las regiones más débiles producirá la construcción del Mercado Interior. Una investigación en esa línea me parece imprescindible en orden hoy a definir la política a seguir por aquellos Estados comunitarios donde mayor número e intensidad de problemas regionales

<sup>9</sup> Un cuadro estadístico comparativo entre USA y Europa-12 se encuentra, bajo el número 2.1-3. en COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Les régions*, cit., Annexe, pág. 23.

existen cual es España: aquélla, sin duda, no puede ser la misma si el horizonte de 1992 se despeja de la forma norteamericana que si sus efectos se aproximan a los de la crisis de 1973 y la tradicional estructura económica europea. El caso es que no he sido capaz de encontrar previsiones al respecto profesionalmente solventes. Ello no ha impedido, como antes señalaba, que la impresión generalizada, incluso en los medios de la Comisión, resulte pesimista y que el Consejo y la conferencia diplomática establecieran contrapesos apriorísticos a los presumidos efectos negativos sobre las regiones débiles de la construcción del Mercado Interior. Tales contrapesos —que sirven igualmente a otros objetivos comunitarios— son dos principalmente: la cohesión económica y social, de una parte, y la convergencia de las políticas económicas y monetarias, de otra. Una somera referencia a lo que ambos pretenden representar, efectuada desde el plano teórico y obligacional que los textos institucionales y diplomáticos representan, se realiza a continuación.

La cohesión económica y social intracomunitaria no requiere, para su percepción e inteligencia, una definición: los términos empleados son suficientemente expresivos. Consagrada por el artículo 23 del AUE, en su virtud se establecen cinco nuevos artículos en el seno del Tratado CEE —los 130 A, B, C, D y E— que componen todo un nuevo Título V de su Tercera Parte bajo la denominación, precisamente, de «Cohesión económica y social».

El Parlamento Europeo al respecto señala que «La cohesión económica y social debe ser entendida como el instrumento que por un lado compense los posibles desequilibrios que entre regiones pueda crear el gran mercado interior y por otro el que canalice las ventajas que éste genera en aras de lograr un desarrollo armónico en todas las regiones de la Comunidad»<sup>10</sup>.

La descripción parlamentaria peca en mi opinión de utilitarismo: no es un mero objetivo económico-regional el que la cohesión busca. En un momento en que la Comunidad incorpora nuevos miembros doblando el número de sus fundadores y pasando a integrar países y ciudadanos de renta muy inferior a la de los seis originarios, la cohesión tiene que ser mucho más que una operación de política regional: implica, sin más, la vasta operación política, cultural y económica de hacer partícipes de la Comunidad a todos los recién llegados extendiendo a sus ciudadanos las ventajas materiales y el acervo cultural de la integración europea. Así pues, la cohesión —que es económica pero también social— resulta mucho más que un instrumento de perecuación regional y de contrabalanceo de los efectos negativos sobre los más débiles del Mercado Interior y su construcción. Ahora, no obstante, es

<sup>10</sup> Vid. el denominado «Informe Planas» del Parlamento Europeo publicado como Documento A 2-1699/86, de 1 de diciembre de 1986, *Dictamen preparado en nombre de la Comisión de Asuntos Políticos sobre el Acta Única Europea*, pág. 23.

desde esta dimensión utilitaria tal el Parlamento la entiende como debo de analizarla.

Muy someramente señalaré que la finalidad de la cohesión es triple, conforme a lo determinado por el artículo 130 A del Tratado CEE:

A una finalidad generalizante cual «el promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad» se acompaña de dos finalidades más específicas: el «reducir las diferencias entre las diversas regiones» de una parte y de otra el reducir igualmente «el retraso de las regiones menos favorecidas».

Los sujetos implicados en el incremento de la cohesión son dos: el artículo 130 A atribuye un relevante papel en la materia a la Comunidad sin mayor precisión; junto a ella, el artículo 130 B atribuye idéntico relieve, e incluso mayor previsiblemente a la vista de los términos literales utilizados por los instrumentos diplomáticos<sup>11</sup>, a los Estados miembros. Literalmente se significa que «los Estados miembros conducirán su política económica y la coordinarán con miras a alcanzar también los objetivos enunciados en el artículo 130 A».

Los instrumentos de la política de cohesión han sido ya apuntados en lo que concierne, al menos, a los Estados miembros: política económica nacional propiamente dicha y coordinación intracomunitarias de las respectivas de cada Estado miembro son mencionados expresamente. La Comunidad, por su parte, ha de servirse de una amplia panoplia instrumental para obtener la cohesión económica y social: la aplicación de las políticas comunes y la de la construcción del Mercado Interior participará en primer lugar en su consecución conforme al artículo 130 B; los fondos europeos con finalidad estructural, el BEI y los otros instrumentos financieros existentes son medios *ad hoc* para dicha consecución y como tales mencionados por el Acta; por último, el FEDER, conforme al artículo 130 C, «estará destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en decadencia».

El *modus operandi* en el que ha de actuarse la consecución de la cohesión comunitaria no se especifica respecto de los Estados miembros, grave laguna en mi opinión, del AUE. Respecto de la Comunidad ciertas especificaciones se incluyen en el artículo 130 D: propuesta global de la Comisión, «desde la entrada en vigor del AUE», encaminada a modificar en lo necesario los fondos estructurales para precisar y racionalizar sus funciones, reforzar su eficacia y coordinar sus intervenciones entre sí y con los demás

<sup>11</sup> Los términos empleados por el AUE en efecto excluyen el protagonismo comunitario en la materia atribuyendo a la Comunidad una colaboración con las autoridades concernidas. Así, los artículos 130 B y C utilizan las palabras «participará», «apoyará» y «contribuir».

instrumentos financieros existentes; decisión ulterior y unánime sobre tal propuesta global por parte del Consejo, previa consulta al PE y al CES. Si antes se había detectado cierta relevante laguna ahora se comprueba la imprecisión o indefinición del *modus operandi* de la cohesión: máxime si se lo compara con el rigor y precisión con que el Anexo al «Libro Blanco» sobre la construcción del Mercado Interior fija medidas —unas trescientas— y calendario —hasta 1992— para proceder a dicha construcción.

Cualquiera que sean sus defectos, no obstante, es digno de constatar que para los Estados miembros, la superación de los efectos negativos que eventualmente el Mercado Interior pueda ocasionar sobre las regiones menos favorecidas se ha de efectuar —en la percepción del AUE— con un incremento de la cohesión comunitaria y que ello significa primordialmente incremento y mejora de eficacia de transferencias de capital en favor de dichas regiones con cargo al presupuesto comunitario.

Junto a la cohesión se ha aludido a la convergencia: la convergencia —nominal y real<sup>12</sup>— es más que un cúmulo de medidas concretamente dirigidas a las regiones débiles, un contexto macroeconómico sólido para las mismas a escala nacional y comunitaria, ambiente imprescindible para el logro de la cohesión mediante el éxito de las medidas financieras e instrumentales que la ponen en práctica: estabilidad de los precios, equilibrio en las finanzas públicas estatales, equilibrio en las balanzas comerciales y aproximación del nivel de vida de los diferentes Estados y regiones son simultáneamente contenido y manifestación de «las convergencias de las políticas económicas y monetarias» conforme al nuevo artículo 102 A del Tratado CEE enunciado en el artículo 20 del AUE: en lo que concierne a los problemas previsiblemente a suscitar en las regiones desfavorecidas por el Mercado Interior y la subsiguiente consideración de la convergencia como instrumento de su superación resulta casi una petición de principio y, por tanto, poco significativo.

---

#### 4. EL PROGRESO COMUNITARIO EN LA REALIZACIÓN DE LA COHESIÓN Y LA CONVERGENCIA

---

Se han comprobado hasta el momento presente las grandes líneas de acción y reacción marcadas por los tratados institutivos con relación a la construcción del Mercado Interior y su incidencia —presuntamente negativa— sobre las regiones desfavorecidas de la Comunidad. Sabidos los datos

<sup>12</sup> Sobre ella cfr. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Les régions*, cit., págs. 52 y sig.

significativos al respecto resulta obligado, ahora, pasar a la observación de sus escalones de ejecución.

Según se señaló la responsabilidad en punto al establecimiento o refuerzo de la cohesión comunitaria es compartida por la Comunidad y los Estados miembros: las acciones —y omisiones— comunitarias en la materia serán objeto de contemplación primera y me referiré, ulteriormente, a la posición de los Estados y la ciudadanía en aras a la cohesión económica y social desde la mencionada perspectiva práctica y de ejecución de las directrices establecidas por el AUE.

Por lo que atañe a la Comunidad, hay que anotar en su haber más de un texto, algún pretexto y varias carencias significativas. El primero de los aludidos documentos, que luce bajo un subtítulo que contiene las resonancias kennedianas a las que aludí con anterioridad —«Llevar a buen término el Acta Única. Una nueva frontera para Europa»<sup>13</sup>— se configura como un texto programático de ejecución del AUE y que resulta notablemente clarificador de las intenciones de la Comisión en orden a dar satisfacción a los mandatos a su cargo contenidos en el Acta. En mi opinión, cuatro grandes líneas de actuación son establecidas por la Comisión en orden a encaminar los fondos estructurales comunitarios hacia el incremento de la cohesión intracomunitaria; grandes líneas sobre las cuales ha de basar su política con relación a los demás órganos comunitarios y a los Estados miembros, en particular su iniciativa legislativa frente al Consejo. Las líneas significativas anunciadas son las siguientes:

1. Los objetivos económicos a perseguir por las políticas estructurales se reducen, se simplifican y se aclaran. Quedan reducidos a cinco descritos, literalmente, en los siguientes términos:

«conseguir el crecimiento y la homogenización de las economías regionales caracterizadas por un retraso estructural para integrarlas plenamente en el espacio comunitario (objetivo núm. 1);  
reconvertir las regiones industriales en decadencia, arruinadas a veces de forma repentina, ayudándolas a orientarse hacia nuevas actividades (objetivo núm. 2);  
combatir el paro de larga duración que actualmente afecta a todos los grupos de edad de la población activa en Europa (objetivo núm. 3);  
facilitar la integración profesional de los jóvenes (objetivo núm. 4);  
acelerar la adaptación de las estructuras de producción agraria y fomentar un desarrollo rural que responda al modelo europeo de sociedad en el contexto de la reforma de la política agrícola común (objetivo núm. 5)»<sup>14</sup>.

2. El importe de la dotación presupuestaria consagrada a la consecución de los dichos objetivos a través de las intervenciones de los fondos estructurales preténdense doblar, en términos reales, entre el año 1987 y 1992.

<sup>13</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, Documento COM (97) 100 final, publicado en *Boletín de las Comunidades Europeas*, Suplemento 1/1987, págs. 5 y sig.

<sup>14</sup> *Ibidem*, págs. 15 y 16.

3. Se prevé un esfuerzo significativo de concentración geográfica de los recursos financieros disponibles en favor de, exclusivamente, las regiones más desfavorecidas. Literalmente se citan la totalidad del territorio de Portugal, de Irlanda y de Grecia, ciertas regiones de España y del sur de Italia, Irlanda del Norte y los departamentos franceses de ultramar.

4. Un nuevo instrumental metodológico pretende ser establecido: carácter preponderante alcanzarán los programas en detrimento del sistema de proyectos hasta el presente ampliamente difundido para la ejecución de intervenciones estructurales. La ejecución de dichos programas, además, se pretende llevar a cabo mediante el recurso a la contractualización de las relaciones operativas por aquélla exigida; serán intervinientes en dicha contractualización la Comunidad, los Estados miembros, las autoridades regionales y, eventualmente, incluso las locales. Así pues, los programas darán lugar a auténticos contratos de desarrollo regional<sup>15</sup>.

Este documento, de carácter programático según se ha dicho, ha dado ya lugar a acciones procedimentales de ejecución del Acta en conformidad con su contenido: una de tales acciones es la «Propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo, relativo a las funciones de los Fondos estructurales, su eficacia y la coordinación de sus intervenciones entre sí y con las del Banco Europeo de Inversiones y otros instrumentos financieros» hecha pública el pasado 12 de septiembre de 1987<sup>16</sup>. Efectuada en contemplación del artículo 130 D Tratado CEE e integradora de la propuesta global allí requerida a la Comisión, El texto alumbrado es de capital importancia en orden a la consecución de los objetivos encomendados por los textos institutivos a los fondos estructurales y a los demás instrumentos financieros en el nuevo entorno del Mercado Interior construido y operativo. La proposición estoy convencido que ha sido objeto de análisis en esta reunión con anterioridad a mi intervención si bien supongo que lo habrá sido desde la perspectiva de la autoridad proponente. Entiendo que su análisis e inteligencia —también corrección en su caso— desde las perspectivas de los destinatarios de la norma, que en este caso se encuentran delimitados con precisión, es no menos importante máxime a la vista de la contractualización por venir de las acciones en favor de la cohesión interior. Resulta en cualquier caso satisfactorio comprobar la celeridad —confiemos también en el acierto— con que la Comisión cumple sus obligaciones a la luz del AUE: ahora sí coherencia y mercado comienzan a gozar de idéntico contenido y concreción.

Mientras tanto, un tercer documento comunitario de alcance menor desde el punto de vista del sistema de fuentes pero de previsible relevancia

<sup>15</sup> *Ibidem*, págs. 15 y sig.

<sup>16</sup> D.O.C.E., núm. C 245, de 12 de septiembre de 1987, que publica el Documento COM (87) 376 final, presentado por la Comisión al Consejo el día 4 de agosto de 1987.

sustantiva se ha hecho público: me refiero a la nota de información «procedimientos y contenido para la aplicación de un enfoque integrado»<sup>17</sup>. Reclamándose igualmente del artículo 130 D la nota mencionada constituye un elemento generalizador y en cierto modo provisional de la política de coordinación de los fondos estructurales y de los restantes instrumentos financieros destinados al desarrollo de regiones concretas en las que el enfoque integrado se pone en práctica. De índole eminentemente procesal, la nota establece formas y cauces para el entendimiento —imagino que transitorio hasta que textos de mayor peso sean sancionados por el Consejo— entre los responsables comunitarios de los instrumentos estructurales y las autoridades nacionales de diverso nivel; simultáneamente especifica las materias objeto de la contractualización incipiente que la nota instaura. Entre dichas materias se mencionan expresamente un programa global de medidas públicas y privadas de desarrollo regional, una planificación financiera integrada del programa y la fijación de pautas de aplicación, incluido un comité de seguimiento de la acción integrada.

No es ésta la ocasión para profundizar en el estudio de los textos y pretextos someramente descritos: ello requiere de ocasión específica. Quede señalado, no obstante, que la Comisión en breve plazo de tiempo comienza la ejecución del AUE en materia de cohesión. La Comunidad en su conjunto y en particular su órgano legislativo es, sin embargo, quien ha de poner en prácticas medidas *sine qua non* para que el apoyo y participación comunitarios en la tal cohesión se logre plenamente. Me refiero a la reforma de la política agrícola común, la solución del conflicto presupuestario europeo y la clarificación del mecanismo de financiación comunitaria. Sin estas trascendentales medidas malamente podrá doblarse en términos reales la dotación de los fondos estructurales hacia el año 1992 y todos los instrumentos analizados en esta ponencia, así como en AUE quedarán reducidos a papel mojado.

---

## 5. LOS ESFUERZOS ESTATALES Y REGIONALES PÚBLICOS Y PRIVADOS, EN LA REALIZACIÓN DE LA COHESIÓN Y LA CONVERGENCIA

---

Los Estados y las regiones —sus ciudadanos y gobernantes— han, a su vez, de contribuir a la cohesión y la convergencia comunitarias. Así se infiere siquiera indirectamente de los artículos del AUE y así es requerido por las propias esenciales y libertades que subyacen, como fundamentos, a la

<sup>17</sup> Documento COM (86) 401 final, de 25 de septiembre de 1986 y cuya difusión, no obstante la fecha mencionada, se ha producido con notable retraso respecto de ella.

propia Comunidad. Temo que hasta el presente la sensibilidad no sea grande y ello, particularmente, en España. Es éste un fenómeno comprensible y hasta explicable entre el gran público que disfruta y padece las primeras sensaciones de un período transitorio no precisamente fácil para los españoles. No es tal pasividad ni explicable ni comprensible entre los sectores que lideran el país.

El impacto negativo de la construcción del Mercado Interior puede, ante todo, intentarse soslayar mediante el mantenimiento del proteccionismo siquiera parcial. Es el camino seguido por Portugal en lo referente a su sector servicios y transportes y por Irlanda respecto de su sector seguros<sup>18</sup>. No me parece *prima facie* acertado: el albur hay que correrlo y la participación debe ser plena salvo fuerza, efectivamente, mayor. Cosa distinta es que en esa participación plena se module conforme a la conveniencia de las regiones desfavorecidas las operaciones de cohesión contrabalanceadoras del mercado interno. Esta línea, seguida aparentemente por España, requiere a su vez el mayor interesamiento de los sujetos sociales y de las autoridades de nivel regional en la interacción mercado interno cohesión económica y social.

Ello conlleva, desde luego y primordialmente, lo que ya puse de manifiesto en este mismo foro el año 1979 y en esta misma ciudad y que ahora lamentablemente me veo en la necesidad de reiterar: los gobiernos centrales, y el español en este caso concreto, deben cumplir de la manera más generosa para con sus regiones desfavorecidas con el mandato contenido en los artículos 35 y 36 del Reglamento FEDER. Así los fondos integrados procedentes de Bruselas deben destinarse a complementar los recursos procedentes de Madrid y Sevilla con fines de desarrollo regional y ser apropiados por el titular de la inversión asistida comunitariamente al igual que acontece, por ejemplo, con las ayudas FEOGA, orientación al amparo del Reglamento 355/77. Bajo ningún criterio —ni siquiera el de aliviar el déficit del sector público estatal— los recursos comunitarios deben destinarse por el Gobierno central a suplir inversiones por él mismo comprometidas con las regiones menos favorecidas por la vía de la ley nacional de presupuestos. En tanto tal práctica se continúe efectuando de modo ilimitado la intensificación de la cohesión intracomunitaria seguirá en entredicho.

Idénticas observaciones han de efectuarse en relación con el tipo de inversión a ser asistida por los fondos estructurales: no puede seguir siendo el sector público y sus proyectos los grandes beneficiarios de los mismos, en

<sup>18</sup> *Vid.* Declaraciones Anejas recogidas en el Acta final de la conferencia que aprobó el AUE, respectivamente, de la República Portuguesa sobre el párrafo segundo del artículo 59 y artículo 84 del Tratado CEE y del Gobierno de Irlanda sobre el apartado 2 del artículo 57 del Tratado CEE.

especial los de origen FEDER. El sector privado y las inversiones productivas por él promovidas han de beneficiarse, cuanto menos en un tercio del total destinado a España, de los recursos de índole estructural y del BEI. El Gobierno central, así como las Administraciones regionales, por otra parte, deben de aprender la lección del Acta Única en lo atinente a la cohesión. La deben aprender y además deprisa; también la deben enseñar a los operadores y permitir que éstos la practiquen en la medida en que resulte de su incumbencia. La Ley 50/1985, así como su deseado Reglamento deben adecuarse —incluso antes de nacer en el caso de este último— a las nuevas condiciones comunitarias en las que la contractualización y el acceso a dicho nivel negocial de las Administraciones regionales, quizá también el sector privado, es un dato jurídico y económico nuevo. La gestión de los recursos integrados y su coordinación mediante el contrato supone una realidad nueva de la gestión europea del desarrollo regional. Ésta ha de aprenderse deprisa incluso a la escala de los programas de desarrollo regional confeccionados, bajo terminología diversa, por aquellas regiones con competencias a tal fin.

Estas administraciones, en tercer lugar, entiendo que deben combinar, con difícil arte sin duda, la práctica de la aludida contractualización de la política de desarrollo con la eliminación o no instauración de trámites y pasos burocráticos y oficinescos de los expedientes de acciones de desarrollo. La autonomía regional, ni siquiera en el caso de las históricas, puede entenderse como un escalón burocrático más totalmente incompatible con el dinamismo y la agilidad de la vida económica de las regiones más desarrolladas y competidoras de las nuestras, mucho más cuando el Mercado Interior sea una realidad plena. Si el trámite es regional no debe ser central. Al fin y al cabo el control de los Estados miembros puede ejercerse directamente en sede comunitaria: todos ellos están sentados en los órganos comunitarios concernidos y tal instancia controladora es suficiente sin que resulte necesaria la de la capital del Reino. Ello es, sin más, estar en la Comunidad: servirse de los órganos comunitarios para desde tal dimensión saber lo que se practica en las regiones menos favorecidas españolas y tener igualmente desde esa perspectiva la capacidad y valor administrativos suficientes para vetar, sólo allí y no en escalón nacional o regional, un proyecto defectuoso español. En tal práctica habría mucho que aprender, por ejemplo, de nuestros socios británicos.

Los interlocutores sociales tienen también que efectuar su aportación a la cohesión: información, formación y comunicación, constituyen hoy una materia prima de incalculable valor según reiteradamente se dice y comprueba. Deben de utilizarla. Los empresarios deben, en mi opinión, arriesgar en mayor medida; los trabajadores deben reflexionar acerca del coste salarial excesivo que en las regiones menos desarrolladas, paradójicamente, existe. El Estado tiene igualmente su cuota de responsabilidad,

para el caso español, en la elevación de tales costes: el ejemplo histórico italiano no debe ser desechado<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Una investigación verdaderamente llamativa sobre los costes salariales en las regiones menos favorecidas con conclusiones en el sentido aludido en el texto notablemente elevados en relación con el estado de tales regiones, se encuentra en COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Les régions* (cit., págs. 27 y sig. Una referencia a la conducta del legislador italiano respecto de su periferia subdesarrollada se encuentra en la Ley núm. 64, de 1 de marzo de 1986, sobre «il novennale intervento straordinario nel Mezzogiorno».

